

UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE DESCONCENTRAÇÃO REGIONAL NAS INDÚSTRIAS TÊXTIL E DE CALÇADOS E A IMPORTÂNCIA DOS SISTEMAS LOCAIS DE PRODUÇÃO

Renato Garcia.

Doutor em Economia (UNICAMP, 2001)

Professor Assistente Doutor (MS3) do Departamento de Engenharia de Produção da Escola Politécnica da USP

Resumo

O exame das tendências de localização das empresas das cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados no período recente indica a importância dos movimentos de desconcentração regional nessas indústrias, já que diversas empresas transferiram parte de sua capacidade produtiva para a região Nordeste do Brasil. Esse movimento foi motivado pela busca de melhores condições de custos, especialmente do trabalho, para fazer frente aos novos desafios da concorrência, e teve como consequência principal o aumento da importância das novas regiões produtoras e a redução do peso relativo das regiões tradicionais, onde se localizam inclusive os sistemas locais de produção. No entanto, esse movimento não significou o enfraquecimento dos sistemas locais, já que muitas empresas mantiveram nessas regiões atividades importantes, como o desenvolvimento de produto e *design*, marketing e gestão da cadeia de suprimentos. Além disso, para as pequenas empresas, as fortes economias de especialização verificadas nos sistemas locais têm papel fundamental para a sua competitividade, já que elas podem se apropriar de um conjunto de benefícios associados à existência das externalidades positivas localizadas.

Abstract

The exam of the recent localization trends of firms of the textile, clothing and footwear industries shows the importance of the regional decentralization movements, since some firms transferred part of their productive capacity to the Brazilian Northeast region. This movement was stimulated by the search of better cost conditions, especially labour costs, as an answer for the new challenges of competition. The main consequence of this movement was the increased importance of the new regions and the decreased share of the traditional regions, where it can be found the local systems of production. However, this movement did not mean the weaknesses of the local systems in these industries, since many firms kept in these regions some of their important activities, such as product development and design, marketing and supply chain management. Beside this, to the small and medium enterprises, the strong specialization economies, which characterizes these local systems, play a very important role for their competitiveness, since they can benefit themselves from a set of positive and local externalities.

Palavras-chave:

Desconcentração regional – indústria têxtil – indústria de calçados – sistemas locais de produção

Classificação JEL: R12, L23, L67, O18.

Uma análise do processo de desconcentração regional nas indústrias têxtil e de calçados e a importância dos sistemas locais de produção

1. Introdução

Uma característica da dinâmica competitiva das cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados no período recente é o forte acirramento da concorrência, ensejado a partir da abertura comercial nos anos 90 e do crescimento dos países asiáticos, especialmente da China, no mercado internacional. Esse cenário obrigou as empresas a adotar estratégias de reestruturação produtiva, com fortes impactos sobre as tendências de localização das suas funções corporativas, especialmente da manufatura, em que se procurou encontrar fontes de suprimentos que apresentassem custos mais baixos, especialmente aqueles relacionados com a força de trabalho.

No Brasil, o impacto dessas estratégias de reestruturação produtiva sobre as tendências de localização dessas indústrias foi verificado especialmente por meio dos investimentos das empresas, especialmente as de maior porte, em novas unidades de manufatura na Região Nordeste do Brasil. Diversas empresas optaram por transferir sua capacidade produtiva, ou parte dela, para a região Nordeste, em busca de reduções de custos por meio de benefícios fiscais e creditícios e de um mais reduzido custo do trabalho. Esse movimento teve como efeito principal a transformação da distribuição regional dessas indústrias no Brasil, com aumento da importância da Região Nordeste e a redução da participação dos pólos produtores tradicionais, inclusive aqueles onde estão localizados os sistemas locais de produção.

No entanto, esse novo mapa das cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados no Brasil não é um sintoma do enfraquecimento dos sistemas locais produção tradicionais nessas indústrias, por diversas razões. Uma delas é que o movimento de realocação industrial é bastante restrito às empresas maiores, que são capazes de se apropriar de economias de escala e escopo que justificam as estratégias de transferência das unidades produtivas. Além disso, esse movimento ficou restrito à transferência de atividades de manufatura, já que, mesmo as empresas que optaram por transferir capacidades produtivas para outras regiões, mantiveram outras funções corporativas, como desenvolvimento de produto, marketing e gestão da cadeia de suprimento, nas suas regiões de origem. E para as pequenas empresas, os sistemas locais de produção continuam sendo muito importantes para a sua competitividade, já que elas podem se beneficiar das expressivas economias de especialização verificadas nessas estruturas produtivas localizadas.

A discussão dessa problemática é, nesse sentido, o principal objetivo deste trabalho. Para isso, a segunda seção apresenta de modo bastante sucinto o panorama competitivo das cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados. Em seguida, são discutidos os principais movimentos e tendências de realocação industrial nesses setores no Brasil (seções 3 e 4) e a importância e o papel exercido pelos sistemas locais de produção (seção 5). Por fim, são traçadas algumas considerações sobre as principais tendências de localização industrial nas cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados (seção 6).

2. Panorama competitivo

O panorama internacional das cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados mostra que essas indústrias vêm passando por transformações importantes, com impactos significativos sobre sua dinâmica competitiva, sobre a organização da cadeia global e, como consequência, sobre o cenário brasileiro.

Nas últimas décadas, pode-se notar uma tendência à crescente internacionalização da cadeia global nessas indústrias, com papel essencial exercido pelas grandes empresas compradoras internacionais. Esse novo contexto de organização da cadeia global exerceu efeitos importantes sobre a participação dos diferentes países no comércio internacional de artefatos de tecidos e de calçados. De modo geral, assistiu-se ao crescimento dos países asiáticos, em especial da China, como os principais fornecedores mundiais desses produtos, dada a sua participação crescente no mercado internacional. O crescimento dos países asiáticos esteve fortemente vinculado com a organização da cadeia global dessas indústrias, em que os compradores globais buscam incessantemente fontes de suprimentos diversas, que apresentem as melhores condições em termos dos atributos do produto, com destaque ao preço.

Nesse contexto de consolidação das cadeias globais de produção e comercialização, na cadeia têxtil-vestuário, a participação da indústria brasileira é pouco expressiva, já que, historicamente, os produtores brasileiros de tecidos e artefatos do vestuário sempre tiveram como seu principal lócus de acumulação o mercado doméstico. Isso é comprovado pelo baixo coeficiente de exportações dessa indústria e a reduzida participação da indústria brasileira no mercado internacional. Pode-se notar claramente que o aumento das exportações de tecidos e de roupas sempre esteve associado a retrações do mercado doméstico. Nesse sentido, os impactos das modificações da organização da cadeia global ficaram restritos ao mercado doméstico, já que pode-se notar importantes incrementos das importações desses produtos, especialmente em alguns segmentos dessas indústrias. Na cadeia têxtil-vestuário, nota-se o crescimento particularmente importante das compras externas de roupas e tecidos planos artificiais e sintéticos.

Já na indústria de calçados, cenário distinto pode ser verificado. Desde meados da década de 70, a indústria brasileira de calçados passou a exercer papel importante na cadeia global de produção e comercialização, configurando-se como um dos principais fornecedores desse produto para os grandes mercados consumidores internacionais. Assim, os impactos das mudanças na organização da cadeia global podem ser verificados de duas formas distintas. Primeiro, os efeitos sobre o mercado doméstico, dado o incremento das importações especialmente de calçados esportivos.

O segundo efeito foi o acirramento da concorrência no mercado internacional de calçados, que prejudicou a competitividade dos produtores brasileiros nas suas vendas externas. Esse efeito foi particularmente importante porque os produtores brasileiros não são detentores dos canais de comercialização e distribuição dos produtos nos mercados grandes mercados internacionais.

Essas modificações no panorama internacional provocaram uma expressiva reestruturação da indústria brasileira, além de, no caso da cadeia têxtil-vestuário, uma retração na produção física dessa indústria, com falência de diversas empresas, especialmente de

pequeno e médio porte, e redução do volume de emprego, sobretudo no início dos anos 90 (Lupattini, 2004; Prochnick, 2003; Garcia, 2001).

Nesse contexto, as empresas empreenderam processos vultosos de reestruturação produtiva, com vistas ao incremento da produtividade e a criação de novas condições de competição frente a esse novo cenário. Um dos elementos desse movimento de reestruturação foram as estratégias de desverticalização produtiva, pois diversas empresas passaram a focalizar-se nas suas atividades principais. Foram intensificadas as práticas de subcontratação produtiva, muitas vezes com a utilização de formas de evasão de impostos e encargos sociais com o intuito do rebaixamento de custos.

Na área tecnológica e de desenvolvimento de produto, as empresas procuraram reduzir o tempo de vida útil de suas linhas de produto, o que exigiu esforços mais expressivos em atividades de desenvolvimento de produto e *design*. Isso exigiu também uma elevação dos quesitos de flexibilidade produtiva, já que as atividades de manufatura precisaram se adaptar a um novo padrão competitivo com linhas de produto menores e com tempo de vida útil mais reduzido.

Deve-se apontar que, mesmo nesse contexto de acirramento da concorrência internacional, as empresas não passaram a investir valores mais expressivos em atividades tecnológicas. Continuam permanecendo bastante baixos os investimentos das empresas brasileiras em P&D&I, mesmo quando comparado ao padrão internacional dessas indústrias.

Por fim, a reestruturação produtiva exerceu impactos importantes sobre a dinâmica territorial das cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados. Com o intuito de reduzir custos de trabalho, muitas empresas, notadamente as de maior porte, deslocaram parte de sua produção para plantas novas localizadas na Região Nordeste do Brasil. As estratégias de reestruturação produtiva das empresas das cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados indicaram dois movimentos, aparentemente contraditórios, no que se refere às tendências de localização industrial.

Por um lado, diante do novo contexto da concorrência nessas indústrias, as empresas procuraram diversas formas de redução do custo de produção. Isso as levou a estabelecer unidades, especialmente de manufatura, em regiões que apresentassem mais baixos custos do trabalho. Algumas empresas, a exemplo da experiência internacional, desativaram unidades produtivas no Brasil e passaram a subcontratar parte da produção em países asiáticos, especialmente na China¹.

Outras empresas estabeleceram unidades produtivas próprias na região Nordeste do Brasil, aproveitando-se de um conjunto de fatores como incentivos ao investimento com baixa mobilização de capital, benefícios fiscais relacionados com a devolução de parte dos impostos indiretos pelos governos estaduais e, sobretudo, custos salariais mais reduzidos.

Essas estratégias de realocação das atividades das empresas tiveram impactos importantes sobre o território e sobre a distribuição locacional da atividade produtiva. Foi

¹ Um exemplo de empresa que adotou essa prática foi a empresa Hering, tradicional produtor brasileiro de artigos do vestuário, que tem importado toda sua produção de alguns artigos, como jaquetas e bermudas sintéticas, da China (Valor, 23/2/06). Outro exemplo importante é o da empresa de calçados Azaléia, que também realizou um movimento de retração da produção doméstica e de elevação das importações (Valor, 6/10/06).

verificada uma crescente participação da Região Nordeste do Brasil na produção, no emprego e nas exportações dessas indústrias, em detrimento da retração da participação relativa das regiões produtoras tradicionais.

Isso ocorreu porque, grande parte desse processo de realocação das cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados foi ensejado por estratégias das grandes empresas de transferência de parte de sua capacidade produtiva das regiões produtoras tradicionais para outras regiões, notadamente para a Região Nordeste. Um corolário desse processo é que muitas dessas regiões mais tradicionais nessas indústrias vêm perdendo participação relativa, assim como os tradicionais sistemas locais de produção (APLs) verificados nas cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados.

3. Análise da dinâmica e a organização territorial

A análise das principais tendências geográficas das cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados, assim como suas repercussões sobre a dinâmica territorial, permitem verificar a existência de um processo de realocação industrial dessas indústrias. Nesse sentido, são investigadas as principais transformações ocorridas sobre o espaço geo-econômico brasileiro, destacando os principais centros de decisão e o papel dos agentes envolvidos.

No que se refere à localização, são verificados nessas indústrias elementos contraditórios e complementares. Por um lado, a simplicidade da base técnica de produção, aliado à reduzida importância das economias de escala no nível da firma, especialmente nos segmentos de vestuário e de calçados, favorece a formação de sistemas locais de produção, ou como são chamados no Brasil de APLs – Arranjos Produtivos Locais. Essas aglomerações de empresas de pequeno e médio porte são capazes de gerar um conjunto de benefícios aos produtores, as economias externas, que exercem papel importante para a competitividade dos produtores².

Por outro lado, percebe-se um forte movimento de realocação das empresas maiores, especialmente em direção de estados da Região Nordeste do Brasil, onde as empresas conseguem encontrar condições mais favoráveis de financiamento, incentivos fiscais e menores custos do trabalho. Deve-se apontar que esse não é um movimento recente, já que desde meados das décadas de 60 e 70, motivadas pelos incentivos da Sudene – Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste, muitas empresas estabeleceram bases produtivas importantes na Região Nordeste do Brasil. No entanto, esse é um movimento que se intensificou nos anos 90, com o deslocamento de parte importante da produção para essa região.

Nesse sentido, três elementos apresentam-se de suma importância para a discussão dessa problemática. Primeiro, é importante investigar o padrão de localização das cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados no Brasil, especialmente no que se refere à localização das empresas e do emprego, além dos movimentos recentes de deslocamento de atividades

² Entre os exemplos mais conhecidos de sistemas locais, podem ser citados: na indústria têxtil, a cidade de Americana no interior de São Paulo; na indústria do vestuário, o Vale do Itajaí, em Santa Catarina, as cidades de Cianorte e Maringá, no Paraná, a cidade de São João Nepomuceno, em Minas Gerais, a cidade de Jaraguá, em Goiás, entre outras; na indústria de calçados, a região do Vale do Sinos, no Rio Grande do Sul, as cidades de Franca, Jaú e Birigui, no interior de São Paulo e a cidade de Nova Serrana, em Minas Gerais.

produtivas. Segundo, no período recente, verificou-se um expressivo movimento de realocação das empresas dessas indústrias em direção à Região Nordeste do Brasil. Terceiro, e por fim, a despeito desses movimentos de realocação da indústria, parte importante da produção ainda é realizada em sistemas locais de produção. Por esse motivo, é preciso investigar o papel e a importância dessas aglomerações produtivas no Brasil.

3.1. Padrão de localização das empresas da cadeia têxtil-vestuário e couro-calçados

As decisões de localização das cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados remontam à industrialização brasileira, em que a atividade industrial concentrou-se nas regiões mais desenvolvidas. Nesse sentido, desde a sua origem, as empresas desses setores estiveram muito fortemente concentradas nessas regiões.

Porém, mesmo dentro desse contexto geral de concentração da indústria, houve o florescimento de diversas iniciativas fora dos principais centros de desenvolvimento. Além de algumas iniciativas isoladas, vale apontar a formação de dois pólos produtores na Região Sul do país, que remontam o final do século XIX e até hoje concentram parte significativa da produção e de algumas empresas importantes. Um deles, na região do Vale do Itajaí, em Santa Catarina, onde se formou um pólo produtor de artefatos de tecidos e malhas. O outro na região do Vale do Sinos, no Rio Grande do Sul, onde se pode encontrar diversos produtores de calçados.

Como foi apontado, uma das respostas das empresas ao processo de acirramento da concorrência a partir dos anos 90 foi, no que se refere à questão da localização das empresas nessas cadeias, uma tendência ao deslocamento da produção, e dos empregos, para regiões que apresentem custos salariais mais baixos. Vale ressaltar que a dinâmica competitiva dessas indústrias envolve a busca pela combinação de vantagens mais sustentáveis relacionadas com a diferenciação do produto com formas de redução de custos, especialmente do custo do trabalho. Nesse sentido, pode-se compreender porque as grandes empresas têm procurado deslocar sua produção para regiões de custos salariais mais reduzidos.

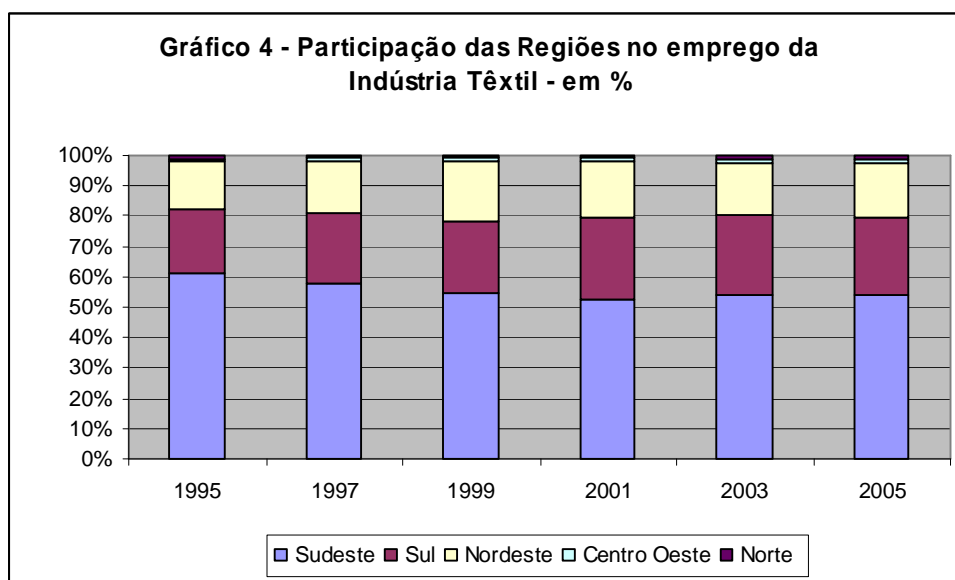
Olhando para o caso da indústria têxtil, a partir de dados de emprego da RAIS, percebe-se claramente esse fenômeno nos últimos 10 anos, como mostram o Quadro 1 e o Gráfico 1³.

³ Importante mencionar uma das principais insuficiências relacionadas com a utilização de dados de emprego para analisar os deslocamentos da produção, já que não são incorporadas na investigação diferenças intersetoriais e inter-regionais de produtividade.

Quadro 1 – Volume de emprego na indústria têxtil por região natural do Brasil – 1995 a 2005

	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Sudeste	202.566	160.538	144.896	149.349	151.706	166.496
Sul	67.631	62.609	61.964	75.481	73.345	78.908
Nordeste	52.945	47.718	52.044	52.004	47.317	54.718
Centro Oeste	2.638	3.203	2.771	3.296	4.374	5.408
Norte	3.747	2.224	2.163	2.319	3.084	3.606
Total	329.527	276.292	263.838	282.449	279.826	309.136

Fonte: RAIS/MTE
Inclui toda a divisão 17



A despeito da queda geral do emprego na indústria têxtil no período 1995 a 2005, a Região Sudeste perde participação significativa no emprego, mesmo que ao final do período, em 2005, essa região ainda fosse responsável por mais de 50% do emprego total. A região que mais apresentou crescimento foi Região Sul, que era responsável em 2005 por cerca de 25% do emprego dessa indústria no Brasil, enquanto a participação da Região Nordeste permaneceu estável. Assim, ao contrário do movimento geral, o deslocamento da indústria têxtil teve motivações distintas daquelas verificadas em outros segmentos da cadeia.

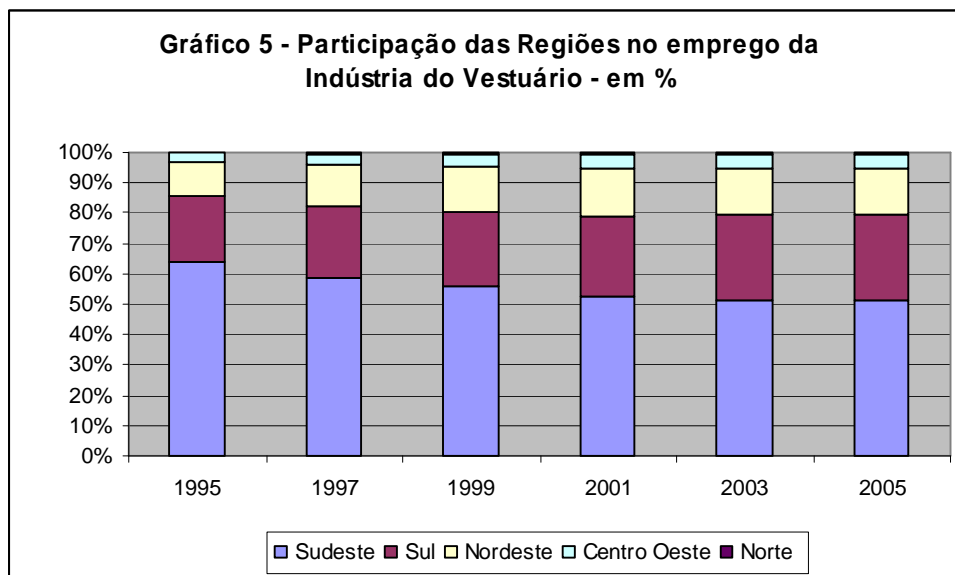
Há, nesse sentido, duas explicações complementares para esse fenômeno. Primeiro, diz respeito ao fato de que a indústria têxtil tem se tornado nos últimos anos cada vez menos intensiva em trabalho, o que reduz o peso relativo da mão-de-obra na formação do custo. Segundo, os movimentos de deslocamento da produção de tecidos iniciaram-se em meados da década de 70, quando diversas empresas têxteis instalaram grandes unidades produtivas na Região Nordeste do Brasil.

Já no caso na indústria do vestuário, quadro ligeiramente distinto pode ser verificado, como mostram o Quadro 2 e o Gráfico 2.

Quadro 2 – Volume de emprego na do vestuário por região natural do Brasil - 1995 a 2005

	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Sudeste	227.886	201.207	209.627	221.567	229.285	268.246
Sul	79.128	80.629	93.718	112.061	126.296	148.490
Nordeste	40.102	46.963	56.477	65.854	68.807	77.777
Centro Oeste	10.007	12.827	15.289	19.633	21.799	24.923
Norte	1.144	1.471	1.692	2.023	2.337	3.281
Total	358.267	343.097	376.803	421.138	448.524	522.717

Fonte: RAIS/MTE
Inclui toda a divisão 18



Como se vê, é notável a redução da participação da Região Sudeste, que era de 63% em 1995 e caiu para 51% em 2005. Por outro lado, aumentam sua participação as regiões Nordeste e, sobretudo, Sul. No caso da Região Nordeste, a razão do incremento na participação relativa é a já mencionada busca por custos de trabalho mais baixos.

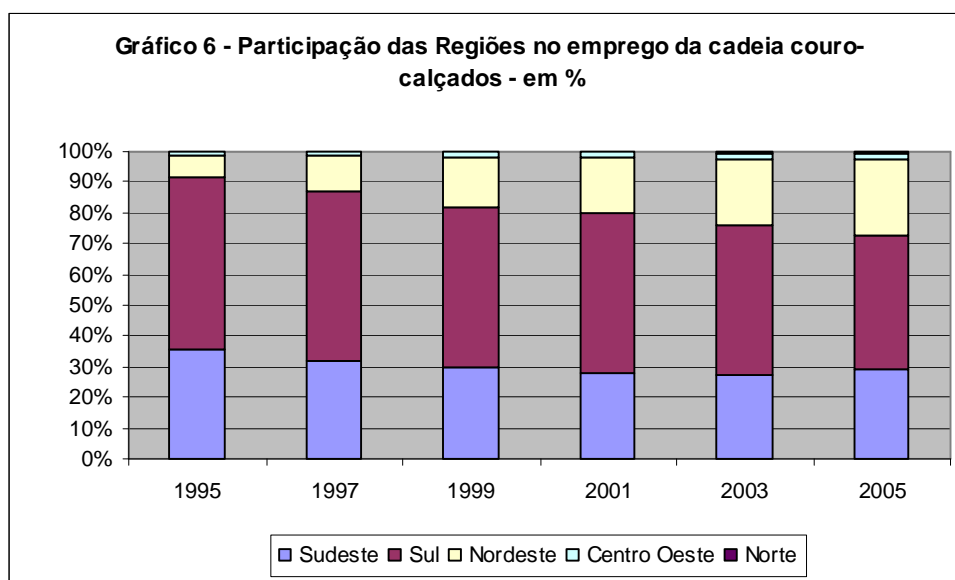
Já no caso da Região Sul, o aumento do peso relativo pode estar relacionado com a formação e a acumulação de capacitações, especialmente em sistemas locais de produção. Nesses casos, as empresas se aproveitam de um conjunto de benefícios que não estão dentro da firma, mas são externalidades locais que contribuem para o incremento da competitividade. Além disso, não se pode deixar de mencionar que as firmas em sistemas locais, mesmo as de maior porte, são capazes de lançar mão de artifícios relacionados com a subcontratação de etapas da manufatura, o que lhes confere elevada flexibilidade e redução de custos, especialmente por meio da evasão de impostos e encargos sociais.

Por fim, a análise da indústria de calçados mostra com maior evidência a importância desse deslocamento da produção, e do emprego, das regiões produtoras tradicionais para a Região Nordeste do Brasil, como mostram o Quadro 3 e o Gráfico 3⁴.

Quadro 3 – Volume de emprego na indústria brasileira de calçados por região natural - 1995 a 2005

	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Sudeste	93.393	75.296	80.606	86.251	94.962	110.537
Sul	145.912	131.830	139.113	164.209	167.036	164.882
Nordeste	19.010	28.036	44.682	55.735	75.194	91.833
Centro Oeste	2.489	3.208	4.111	5.437	7.200	7.755
Norte	340	477	557	711	1.340	2.332
Total	261.144	238.847	269.069	312343	345732	377.339

Fonte: RAIS/MTE
Inclui toda a divisão 19



No caso da indústria de calçados, o movimento de realocação da produção foi bem mais vultoso nos últimos anos. O incremento do emprego na indústria de calçados na região Nordeste, em termos absolutos, foi de quase 5 vezes e o aumento da participação relativa foi de 17 pontos percentuais no período 1995 a 2005. Esse crescimento ocorreu em detrimento das regiões Sul e Sudeste, que apresentaram quedas expressivas na sua participação relativa, mesmo que tenham apresentado elevação do volume absoluto de emprego.

⁴ Os dados apresentados referem-se à toda a divisão 19 da CNAE – Classificação Nacional da Atividade Econômica e portanto agregam às atividades de fabricação de calçados o tratamento do couro cru e semi-acabado.

Em parte, o crescimento da Região Nordeste, e em menor medida, da Região Centro-Oeste deve-se à realocação das atividades de tratamento do couro, que se acompanhou o deslocamento do rebanho de gado no Brasil, e as atividades dos frigoríficos. Um fenômeno recente que pode ser verificado na indústria de acabamento de couro foi a expansão das empresas de abate, os frigoríficos, em direção às atividades de tratamento do couro, especialmente do couro cru, que se apresenta como um sub-produto do abate de reses e da produção de carne⁵.

Porém, o principal fator explicativo desse movimento é que, nos últimos anos, diversos dos novos projetos de investimento na indústria de calçados, especialmente das empresas maiores, têm sido direcionada à Região Nordeste. Esse é o tema da próxima seção.

4. Movimentos de realocação das empresas em direção à Região Nordeste

O movimento de realocação das atividades industriais das cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados não é um fenômeno recente. Desde meados da década de 70, diversas empresas passaram a direcionar parte de sua produção para a Região Nordeste do Brasil. Primeiro, houve o deslocamento de empresas produtoras de artefatos de tecidos e, mais recentemente, de empresas fabricantes de calçados.

Existem pelo menos duas motivações principais para esse fenômeno. A primeira razão para o deslocamento das empresas foi a busca de fontes mais baratas de suprimento de mão-de-obra, o que as levou a regiões em que os salários fossem mais reduzidos. O deslocamento da atividade produtiva para a Região Nordeste ocorreu, especialmente na indústria de calçados, no contexto da reestruturação dessas indústrias nos anos 90, em virtude das mudanças do padrão competitivo desses setores.

A segunda razão para esse movimento vincula-se com a importância dos incentivos concedidos pela SUDENE – Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste, que tornava muito baixo o custo do capital investido e reduzia de maneira significativa a imobilização de recursos necessários ao processo de investimento. Boa parte dos investimentos realizados por empresas da cadeia têxtil-vestuário e couro-calçados se beneficiou dos incentivos da Sudene ao investimento.

Há uma terceira razão para esse deslocamento das empresas para a região Nordeste que são os incentivos fiscais concedidos pelos governos estaduais aos novos investimentos. A forma pelo qual esses incentivos são consubstanciados é por meio da devolução do imposto indireto pago pela empresa, através de negociação direta entre a empresa e o governo estadual⁶.

⁵ No período 1995-2005, as atividades de curtimento e preparações do couro na Região Centro-Oeste apresentaram um incremento do volume de emprego de pouco mais de três vezes, que alcançou em 2005 quase 4.000 empregos formais, o que representa cerca de 10% do emprego total nessa indústria no Brasil. Houve também um expressivo incremento das exportações de couro, cru e acabado, que em 2006 quase atingiram a cifra de US\$ 2 bilhões.

⁶ Havia uma “quarta” razão que motivou diversas empresas a estabelecer suas unidades na Região Nordeste que era a prática espúria de formas de evasão de encargos sociais por meio da criação de “cooperativas” de trabalho, em que os trabalhadores não eram contratados pelo regime de trabalho tradicional, mas por peça

Porém, deve-se ressaltar que esse movimento de realocização foi bastante restrito às empresas maiores, que se configuraram como os principais agentes desse processo. Existem três razões principais para que esse movimento tenha ficado restrito às empresas maiores⁷.

Primeiro, pelo maior poder de barganha que as empresas maiores possuíam junto às instituições locais de fomento, o que elevava sobremaneira a capacidade de obtenção de crédito facilitado e incentivos ao investimento, além dos benefícios fiscais que dependiam de negociação direta com os governos estaduais. Raramente as empresas menores eram capazes de obter os mesmos benefícios.

Segundo, por possuir maiores capacitações na área da gestão. Por um lado, essa nova configuração produtiva fez com que algumas empresas fossem impelidas a internalizar algumas funções essenciais que antes eram realizadas externamente, aproveitando-se da extensiva especialização produtiva das firmas verificada nos sistemas locais de produção. Por outro lado, as empresas que deslocalizaram a produção precisaram acumular capacitações na área da gestão, especialmente para administrar uma cadeia produtiva mais complexa e crescentemente não localizada. O resultado desse processo pode ser verificado pelo fato de que as unidades que foram instaladas na região Nordeste são bastante mais verticalizadas do que suas congêneres nas regiões produtoras tradicionais. Além disso, as pequenas empresas não demonstravam capacidade para gerir uma essa mais complexa configuração produtiva.

Terceiro, pela capacidade das grandes empresas de influenciar a decisão de alguns de seus fornecedores, que acabaram adotando uma estratégia do tipo “*follow sourcing*”, semelhante à verificada na indústria automobilística. Nesse contexto, muitas empresas da cadeia de suprimentos dessas indústrias admitem que a decisão de criação de unidades produtivas na região Nordeste foi fortemente motivada pelas decisões de seus clientes mais importantes.

4.1. A experiência da indústria de calçados no período recente

Como mostrado anteriormente, no período recente, os principais movimentos de deslocalização da atividade produtiva em direção à Região Nordeste do Brasil foram verificados de modo mais expressivos na indústria de calçados. As atividades de fabricação de calçados na Região Nordeste do Brasil apresentaram um incremento no emprego de mais de cinco vezes no período 1995 a 2005, como mostram o Quadro 4 e o Gráfico 4.

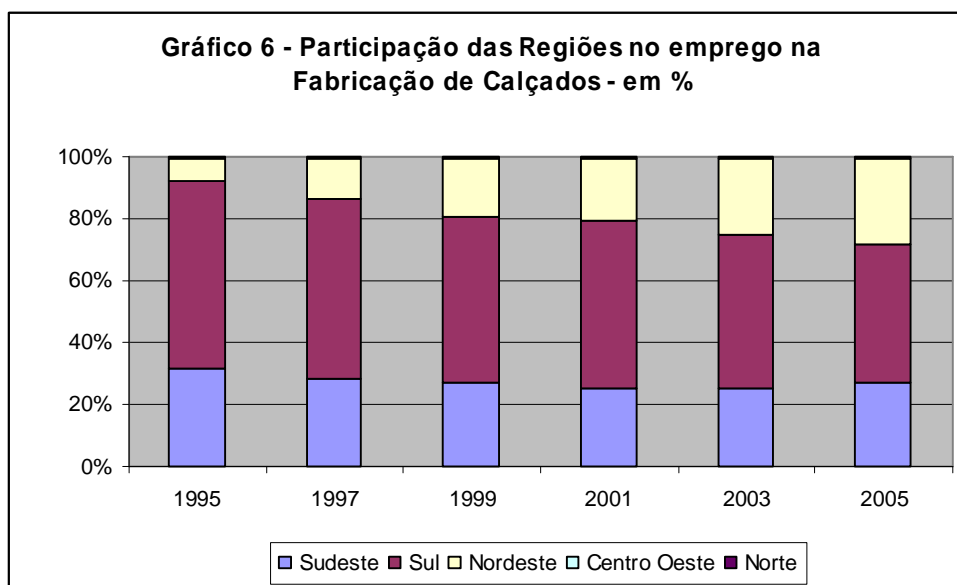
fabricada, o que dava a empresa maior flexibilidade e redução de custos. No entanto, diversas ações do Ministério Público praticamente impediram que se estabelecessem práticas como essa.

⁷ Entre as empresas que estabeleceram unidades na Região Nordeste, encontram-se: Grendene, Vulcabras, Azaléia, Dakota, Ramarim, Via Uno, Paquetá, Piccadilly, Bibi, Democrata, Agabe, entre outras. Como se vê, tratam-se empresas grandes para os padrões do setor.

Quadro 4 - Volume de emprego na atividade de Fabricação de Calçados, Brasil, por região natural - 1995 a 2005

	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Sudeste	62.072	51.337	57.813	62.651	69.021	80.224
Sul	118.801	106.011	112.511	134.791	135.102	134.092
Nordeste	14.477	24.372	40.166	49.937	66.361	81.597
Centro Oeste	1.025	904	1.043	1.396	1.525	2.584
Norte	84	63	49	54	115	162
Total	196.459	182.687	211.582	248.829	272.124	298.659

Fonte: RAIS/MTE
Inclui todo o grupo 193



Pode se ver claramente o aumento do peso relativo da região Nordeste na geração de emprego nas atividades de fabricação de calçados, que passou de 7% do emprego total em 1995 para 27% em 2005, ano em que a Região Nordeste foi a segunda maior empregadora de mão-de-obra nessas atividades. Por outro lado, a região que mais perdeu participação foi a Região Sul, o que revela indícios de que houve deslocamento da produção de uma das regiões produtoras mais tradicionais, em especial do Vale do Sinos, para a Região Nordeste.

Os estados que mais receberam investimentos foram os do Ceará e da Bahia, que possuem esquemas agressivos de oferta de incentivos fiscais às empresas que desejam instalar unidades de fabricação (Costa e Fligenspan, 1997).

O principal destaque desse processo foi o estado do Ceará que, ao longo da década de 1990, apresentou um crescimento expressivo na sua participação no emprego do setor. A

importância desses investimentos, especialmente no estado do Ceará, fica mais evidente na análise da origem das exportações brasileiras de calçados, já que esse estado vem apresentando participação crescente nas vendas externas (Quadro 5).

Quadro 5 – Exportações brasileiras de calçados - estados selecionados - 2000 a 2005 (em milhões US\$)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Rio Grande do Sul	1.292	1.317	1.165	1.147	1.272	1.307
São Paulo	135	133	116	146	221	237
Ceará	81	106	111	167	186	205
Bahia	5	9	17	28	51	56
Paraíba	17	27	24	32	38	36
Minas Gerais	6	12	5	12	17	17
Santa Catarina	6	7	7	8	10	10
Paraná	1	2	1	3	6	8
Pernambuco	1	1	1	2	4	5
Espírito Santo	1	1	-	1	2	2
Outros	2	0	2	3	2	3
Total	1.547	1.615	1.449	1.549	1.809	1.886

Fonte: MDIC-SECEX, extraído de Abicalçados.

Inclui todo o capítulo 64, exceto 64.04 – “Partes de calçados”

Uma qualificação deve ser feita no que se refere ao caráter desses investimentos em direção à Região Nordeste do Brasil. As empresas que estabeleceram unidades produtivas nessa região, usualmente grandes empresas, foram capazes de apropriar-se de elevadas economias de escala e de escopo relacionadas com a integração dos processos de produção, de comercialização e de distribuição. Como apontado, muitas empresas que fizeram esse movimento foram responsáveis inclusive por estabelecer fortes estímulos à atração de fornecedores de matéria-prima e, sobretudo, componentes.

No entanto, as empresas que transferiram atividades produtivas para a Região Nordeste, em geral, restringiram suas operações na região às atividades de manufatura, já que mantiveram as outras funções corporativas sediadas nas regiões tradicionais, normalmente na sua sede⁸. Assim, as empresas mantêm nas suas regiões de origem as atividades de gestão e de desenvolvimento de produto, deslocando para a Região Nordeste do Brasil as unidades de produção. Isso denota uma clara estratégia de busca de redução dos custos de trabalho, expressa pelo deslocamento das atividades de produção para regiões em que os salários são mais reduzidos. Além disso, não se pode subestimar a importância dos incentivos fiscais às empresas, que também contribuem para a redução dos custos de produção.

⁸ Um exemplo típico desse movimento é o da empresa Grendene que, segundo informações corporativas, possui cerca de 14.000 funcionários, distribuídos em diversas unidades no Estado Rio Grande do Sul, na cidade de Farroupilha, sua região de origem, e no Ceará, nas cidades de Fortaleza, Sobral e Crato. A maior de suas unidades fica na cidade de Sobral, no interior do Ceará, onde estão empregados 11.000 funcionários. Já na unidade de Farroupilha, que continua sendo a sede da empresa, estão alocados cerca de 1.000 funcionários, nas atividades de desenvolvimento de produto e na gestão da empresa e de sua cadeia de suprimentos.

Por outro lado, para as empresas de pequeno e médio porte, o deslocamento para regiões de menores custos de trabalho não parece ser uma opção razoável. A estrutura produtiva baseada em sistemas locais de produção, verificada nessa indústria, é capaz de proporcionar às pequenas empresas diversos benefícios que não estariam disponíveis se elas estivessem atuando isoladamente. Nesse sentido, os atrativos custos de trabalho e incentivos fiscais não compensam os benefícios da aglomeração sobre os quais as empresas deixariam de obter deslocando-se para regiões mais longínquas. Soma-se a isso a já mencionada dificuldade de gestão de uma cadeia produtiva mais complexa e não-localizada.

Portanto, o processo de deslocalização da indústria de calçados trouxe consigo, indiscutivelmente, uma redução da importância dos pólos produtores tradicionais em termos da produção e do emprego. Todavia, esses pólos continuam exercendo papel muito importante na dinâmica da indústria brasileira de calçados, já que os poderosos benefícios da aglomeração das empresas proporcionam fortes estímulos à manutenção de atividades diversas e diferenciadas nesses sistemas locais. As grandes empresas têm mantido nas regiões tradicionais suas funções corporativas superiores, como a gestão da cadeia, o marketing e o desenvolvimento de produto. Já as empresas de pequeno e médio porte aproveitam-se sobremaneira das economias de aglomeração, o que tem efeitos positivos sobre sua competitividade.

Por esse motivo, a despeito da importância desse movimento de deslocamento da produção em direção a regiões que apresentam custo salarial mais reduzido, as regiões produtoras tradicionais continuam sendo responsáveis por parcelas significativas da produção e do emprego no setor. Mais do que isso, como foi apontado, as empresas que deslocam suas atividades de produção para regiões de salários mais baixos mantém algumas das suas funções corporativas mais importantes nas suas respectivas regiões de origem. Por esse motivo, destaca-se a importância dos sistemas locais de produção.

5. A importância e o papel dos sistemas locais de produção

A configuração de sistemas locais de produção é uma característica bastante comumente encontrada nas indústrias têxtil, do vestuário e calçados. Em virtude da simplicidade da base técnica desses setores e das amplas possibilidades de segmentação do produto, existe um forte estímulo ao surgimento e à sobrevivência de um vasto conjunto de pequenas empresas especializadas. Além disso, a concentração geográfica das empresas provê aos produtores um conjunto de benefícios que são gerados pela aglomeração das empresas e pelas interações entre elas.

Do mesmo modo, no Brasil, pode-se verificar a existência de importantes aglomerações de empresas nas cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados, que configuram importantes pólos produtores. Porém, de modo aparentemente contraditório ao movimento de deslocamento da produção em direção a regiões de custos salariais mais baixos, os pólos produtores tradicionais permanecem exercendo papel importante na dinâmica das cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados⁹.

⁹ Vale apontar que não é objetivo desta seção a apresentação de um mapeamento dos sistemas locais nas indústrias têxtil, do vestuário e calçados, mas apenas apresentar alguns elementos que caracterizam alguns dos

5.1. Sistemas locais na cadeia têxtil-vestuário

A organização da indústria têxtil em sistemas locais de produção é uma característica antiga do setor, já que remonta ao período da Revolução Industrial inglesa, quando se formaram os distritos industriais ingleses, que eram especializados em determinados setores industriais¹⁰.

No caso brasileiro, a cadeia têxtil-vestuário esteve historicamente concentrada em algumas regiões do país. Uma delas, vale apontar desde logo, é o próprio município de São Paulo, que até nos dias atuais concentra uma parcela bastante significativa de produtores nas indústrias têxtil e, sobretudo, do vestuário. Além de configurar-se como um importante centro de produção e comercialização de roupas, tecidos e acessórios, especialmente nas regiões do Brás e do Bom Retiro, o município de São Paulo conforma-se como o principal centro da moda da América Latina, dada a intensa atividade de estilistas, *designers* e do entorno relacionado com a indústria da moda.

Outro caso muito importante é o da região do Vale do Itajaí, no estado de Santa Catarina, que envolve os municípios de Blumenau, Brusque, Pomerode, entre outros. A formação da indústria têxtil na região do Vale do Itajaí se deu ao final do século XIX, com a instalação de algumas empresas locais, que deram origem ao pólo¹¹. Os produtores locais são especializados em alguns segmentos da indústria com destaque às atividades de malharia e de confecções de roupas de malha. No entanto, com o crescimento da região e a diversificação da atividade da cadeia têxtil-vestuário local, outros segmentos da indústria ganharam importância e representam parcela significativa da produção local, como cama, mesa e banho e roupas de brim.

Outra aglomeração importante é a cidade de Americana, interior do estado de São Paulo, que concentrava um grande contingente de produtores de tecidos planos artificiais e sintéticos para usos diversos. A produção local de tecidos sofreu uma forte retração na década de 90 em razão da abertura comercial acelerada e da elevada obsolescência do parque de máquinas das empresas locais. Mesmo assim, a região continua exercendo papel importante na produção desse segmento, a despeito das elevadas importações desse tipo de produto.

Outro caso interessante, no interior do estado do Paraná, é o da região circundante às cidades de Maringá e Cianorte, fortemente especializada na indústria do vestuário. A produção local de roupas alimenta os estabelecimentos comerciais da região, que atuam como importante centro regional de distribuição dessas mercadorias. Outros casos importantes são o de Jaraguá, no estado de Goiás, e o de São João Nepomuceno, em Minas Gerais, onde também podem ser encontradas aglomerações de produtores da indústria do vestuário.

principais sistemas locais nessas indústrias no Brasil. Um amplo mapeamento de sistemas locais de produção foi realizado por Suzigan et al (2007).

¹⁰ Neste ponto, vale a referência ao trabalho pioneiro de Marshall sobre os distritos industriais ingleses no século XIX, em que o autor apontou a importância das economias externas como elemento de incremento da competitividade dos produtores aglomerados. A partir do seu trabalho, foi inaugurada toda uma tradição de estudos que passaram a ressaltar os efeitos positivos da aglomeração das empresas. Para uma discussão mais aprofundada ver Garcia (2006).

¹¹ Uma das empresas locais mais importantes, que ainda mantém atividade na região e na indústria, é a Hering Têxtil, que foi estabelecida no ano de 1888.

5.2. Sistemas locais na indústria de calçados

Também no caso da indústria de calçados, a experiência internacional mostra a importância da conformação de sistemas locais de produção. De modo semelhante, na indústria brasileira também é possível identificar a existência de algumas importantes aglomerações de empresas.

A conformação de Sistemas Locais de Produção na indústria de calçados decorre das amplas possibilidades de segmentação das diversas etapas do processo produtivo, o que estimula o surgimento de um vasto conjunto de pequenas empresas especializadas. Aliado a isso, a concentração geográfica dessas empresas permite que elas se apropriem de um conjunto de benefícios que são gerados pela aglomeração das empresas e pelas frequentes interações entre elas.

Na indústria brasileira de calçados, os dois principais, e mais tradicionais, sistemas locais de produção são a região do Vale do Sinos, no estado do Rio Grande do Sul, e Franca, no estado de São Paulo.

O mais importante em termos do volume de produção e do emprego é o Vale do Sinos, no estado do Rio Grande do Sul, onde se localizam as cidades de Novo Hamburgo, São Leopoldo, Campo Bom, Sapiranga, Dois Irmãos, Parobé, Estância Velha, Igrejinha, Três Coroas, entre outras. Os produtores de calçados, e de indústrias correlatas, ocupam uma vasta área geográfica, que compreende diversos municípios. O sistema local do Vale do Sinos configura-se no maior produtor de calçados do Brasil, especializado principalmente na fabricação de calçados femininos, mas podem ser encontrados produtores que atuam em outros segmentos de calçados, como masculinos, infantis e esportivos. Como se trata da maior aglomeração de empresas produtoras de calçados, e de outros produtos correlacionados, do Brasil, o Vale do Sinos foi chamado por Schmitz (1999) de “supercluster”, por conta de suas dimensões e sua complexidade. Segundo dados da RAIS, a região contava em 2005 com cerca de 120.000 empregos formais na cadeia couro-calçados.

Em segundo lugar, destaca-se a cidade de Franca, no estado de São Paulo, com uma clara especialização na produção de calçados masculinos de couro. Assim como a região do Vale do Sinos, a cidade de Franca apresenta a cadeia couro-calçados completa, já que podem ser encontrados fornecedores de matéria-prima, componentes, insumos e máquinas e equipamentos para o setor. Ainda segundo a RAIS de 2005, existiam cerca de 20.000 empregos formais na indústria local, em algo em torno de 400 empresas.

Em seguida, encontram-se outras duas cidades paulistas. A cidade de Birigui, grande produtora de calçados infantis, que emprega formalmente 16.000 trabalhadores. E a cidade de Jaú, grande produtora de calçados femininos e emprega cerca de 5.500 trabalhadores formais (RAIS, 2005).

Outras aglomerações de empresas de calçados, de menor extensão, podem ser encontradas. Uma delas é a cidade de Nova Serrana (MG), que tem apresentado elevado dinamismo – estimativas locais apontam que a cidade é responsável por 55% da produção doméstica de calçados esportivos. Outro caso importante é de São João Batista (SC), especializada na produção de calçados femininos. Na Região Nordeste do Brasil, destaca-se o caso dos pólos de Juazeiro do Norte (CE) e de Campinas Grande (PB), mas apresentam dimensões mais reduzidas em relação aos pólos anteriormente mencionados.

6. Considerações sobre as tendências de localização das cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados

As estratégias de reestruturação produtiva das empresas das cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados indicam dois movimentos, aparentemente contraditórios, no que se refere às tendências de localização industrial, como foi apontado nas seções anteriores.

Por um lado, diante do novo contexto da concorrência nessas indústrias, as empresas procuraram diversas formas de redução do custo de produção. Isso as levou a estabelecer unidades, especialmente de manufatura, em regiões que apresentassem mais baixos custos do trabalho. Algumas empresas, a exemplo da experiência internacional, desativaram unidades produtivas no Brasil e passaram a subcontratar parte da produção em países asiáticos, especialmente na China.

Outras empresas estabeleceram unidades produtivas próprias na região Nordeste do Brasil, aproveitando-se de um conjunto de fatores como incentivos ao investimento com baixa mobilização de capital, benefícios fiscais relacionados com a devolução de parte dos impostos indiretos pelos governos estaduais e, sobretudo, custos salariais mais reduzidos.

Essas estratégias de realocação das atividades das empresas tiveram impactos importantes sobre o território e sobre a distribuição locacional da atividade produtiva. Foi verificada uma crescente participação da Região Nordeste do Brasil na produção, no emprego e nas exportações dessas indústrias, em detrimento da retração da participação relativa das regiões produtoras tradicionais.

Isso ocorreu porque grande parte desse processo de realocação das cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados foi ensejado por estratégias das grandes empresas de transferência de parte de sua capacidade produtiva das regiões produtoras tradicionais para outras regiões, notadamente para a Região Nordeste. Por esse motivo, muitas dessas regiões mais tradicionais nessas indústrias vêem sua participação reduzida, assim como os tradicionais sistemas locais de produção verificados nas cadeias têxtil-vestuário e couro-calçados.

No entanto, não se pode subestimar a importância que os sistemas exercem nessas indústrias. Os movimentos de realocação industrial estão bastante restritos a empresas de maior porte, que são capazes de apropriar-se de modo extensivo de economias de escala nas áreas da produção, de suprimentos, de comercialização e de desenvolvimento de produto. Na verdade, as grandes empresas são capazes de internalizar diversos serviços e etapas do processo produtivo e de exercer maior poder de barganha junto a agentes externos, como provedores e instituições públicas.

Já as empresas de pequeno e médio porte não são capazes de internalizar essas atividades. Assim, a localização em sistemas locais de produção passa a ser um elemento fundamental para a sua competitividade, já que ela é capaz de se apropriar de um conjunto de benefícios que são exógenos à firma, porém endógenos ao sistema local. De fato, as externalidades positivas locais exercem papel fundamental para o incremento da competitividade das empresas de pequeno e médio porte.

Além disso, mesmo as empresas maiores, que estabeleceram unidades produtivas em regiões de custos salariais mais reduzidos, mantêm algumas de suas funções corporativas, normalmente as de maior valor como desenvolvimento de produto, marketing e a gestão das atividades da empresa e de sua cadeia de suprimentos, nas regiões tradicionais. Isso mostra que, mesmo para as empresas maiores, que são capazes de internalizar determinadas funções, as externalidades positivas também exercem papel importante para a sua competitividade.

Portanto, a perda da importância relativa das regiões produtoras tradicionais não significa que essas regiões, e os sistemas locais que compõem essas indústrias, estejam fadados ao desaparecimento. As economias externas locais exercem um papel muito importante no fomento da atividade produtiva e inovativa das empresas locais.

Agradecimentos

O autor agradece o apoio financeiro do CNPq por meio do auxílio-pesquisa processo no. 401.666/2006-9.

Referências

COSTA, A. B.; FLIGENSPAN, F.B. (1997) *Avaliação do movimento de realocização industrial de empresas de calçados do Vale do Sinos*. Porto Alegre: NETIT-UFRGS/SEBRAE.

COSTA, A. B.; PASSOS, M.C. (2004) orgs. *A indústria calçadista no Rio Grande do Sul*. São Leopoldo: Ed. Unisinos.

GARCIA, R. (2001). Vantagens competitivas de empresas em aglomerações industriais: um estudo aplicado à indústria brasileira de calçados e sua inserção nas cadeias produtivas globais. Campinas, UNICAMP-IE. Tese de Doutorado.

GARCIA, R. (2006) Economias Externas e Vantagens Competitivas dos Produtores em Sistemas Locais de Produção: as visões de Marshall, Krugman e Porter. *Ensaio FEE*, v.27, n. 2

GARCIA, R.; MOTTA, F.G.; SCUR, G.; LUPATINI, M.; CRUZ-MOREIRA, J.R. (2005) Esforços inovativos de empresas no Brasil: uma análise das indústrias têxtil-vestuário, calçados, móveis e cerâmica. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 2. p. 60-70, abr-jun.

LUPATINI, M.P. (2004). *As transformações produtivas na indústria têxtil-vestuário e seus impactos sobre a distribuição territorial da produção e a divisão do trabalho industrial*. Campinas, Unicamp/IGE. Dissertação de mestrado.

PROCHNIK, V. (2002) *Cadeia Têxtil e Confecções - Estudo da Competitividade de Cadeias Integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio*. Nota Técnica Final. UNICAMP-IENEIT-MDIC-MCT-FINEP, dez.

PROCHNIK, V. (2003) A cadeia têxtil-confecções perante os desafios da ALCA e do acordo comercial com a União Européia. *Revista Economia*, v.4, n.1.

SCHMITZ, H. (1999). Global competition and local cooperation in the Sinos Valley, Brazil. *World Development*, v. 27, n. 9, sep.

SUZIGAN, W., coord. (2007). *Identificação, mapeamento e caracterização estrutural de arranjos produtivos locais no Brasil*. Brasília, IPEA (disponível em www.ipea.gov.br).