

Estratégias Empresariais e Políticas Regionais: as políticas de incentivos às grandes empresas calçadistas da Paraíba

Lúcia Maria Góes Moutinho

- * *Doutora em Economia de Empresa pela FGV.*
- * *Mestre em Economia pelo PIMES/UFPE.*
- * *Professora pesquisadora do Departamento de Economia da UFPB.*

Paulo Fernando de Moura Bezerra Cavalcanti Filho

- * *Doutor em Economia pela UFRJ.*
- * *Mestre em Economia pelo PIMES/UFPE.*
- * *Professor pesquisador do Departamento de Economia da UFPB.*

Paulo Ortiz Rocha de Aragão

- * *Doutor em Sociologia pela Universidade de Maryland (EUA).*
- * *Mestre em Administração pela UFMG.*
- * *Professor pesquisador do Departamento de Economia da UFCG.*

Resumo

O objetivo do presente artigo é, a partir dos resultados de uma pesquisa de campo, analisar o caso da indústria de calçados da Paraíba, a qual inclui os municípios na região compreendida entre Campina Grande e o litoral paraibano. Busca compreender o papel das políticas públicas na transformação produtiva de regiões periféricas. Verifica que as políticas adotadas pelo Estado da Paraíba para atrair filiais de grandes empresas de calçados foram insuficientes para promover uma estratégia industrial de longo prazo, pois essas empresas estão subordinadas às diretrizes globais de suas sedes localizadas fora do Estado e têm poucas vinculações com atividades locais. Um dado a se destacar no presente artigo refere-se à incorporação de unidades produtoras com significativa capacidade de gerar emprego e renda salarial em pequenos municípios, situadas geograficamente no entorno da concentração industrial da Grande João Pessoa e que têm sido excluídas dos trabalhos que avaliam o setor.

Palavras-chave:

Indústria de Calçados; Políticas de Incentivos; Estratégias Empresariais; Políticas Regionais.

1 – INTRODUÇÃO

A indústria de calçados localizada na Paraíba é usualmente citada como um caso típico de aglomeração espacial de empresas motivada por fatores locais, históricos e econômicos.¹ Entretanto, o aglomerado de empresas produtoras de calçados na Grande João Pessoa, bem como nos municípios circunvizinhos da zona-da-mata paraibana e uma grande empresa em Campina Grande, foi constituído de forma distinta dos tradicionais arranjos produtivos de Campina Grande e Patos (localizados no interior do Estado).

Campina Grande origina, no início do século passado, uma indústria artesanal de artigos de couro a partir do impulso que a cultura do algodão propiciou ao desenvolvimento da pecuária. Beneficiada pela localização geográfica do município, servia de entreposto comercial para a produção originada no interior nordestino e que se destinava aos portos de Recife e Cabedelo. A produção da Grande João Pessoa e de suas empresas-satélites (localizadas fora da Grande João Pessoa) e a produção da única grande empresa de calçados de Campina Grande com uma satélite, ao contrário, forma um aglomerado de empresas de calçados construído a partir de políticas públicas de incentivo à atração de empresas de outras regiões do país.

O objetivo do presente artigo é, a partir dos resultados de uma pesquisa de campo,² analisar o caso das grandes empresas de calçados da Paraíba para compreender o papel das políticas públicas na transformação produtiva de regiões periféricas, uma vez que os resultados de tais políticas são condicionados às estratégias empresariais das empresas beneficiárias das ações públicas.

¹ Lemos e Palhano (2002) e Silva (2002).

² Estas entrevistas foram realizadas nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2002 como parte da pesquisa sobre o arranjo produtivo de calçados no Estado da Paraíba, realizada pelo Núcleo de Estudos em Tecnologia e Empresa/NETE do Departamento de Economia da UFPB e financiada pelo Sebrae-PB e Agência Promos. Ver Cavalcanti Filho e Silva (2003) e Moutinho (2003).

2 – A PRODUÇÃO DAS GRANDES EMPRESAS DE CALÇADOS NA PARAÍBA

A pesquisa de campo centrou-se na identificação dos principais agentes relevantes para a capacitação do aglomerado calçadista, suas relações de caráter mercantil e não-mercantil, e a análise dos fluxos e estoques que caracterizam os processos de capacitação empresarial, sejam estes materializados em bens e serviços econômicos (de natureza tecnológica, comercial, produtiva, gerencial ou legal) ou não-econômicos (cooperação voluntária, relações de confiança mútua, liderança, associativismo etc.), bem como na identificação do seu desempenho recente. Neste sentido, a pesquisa buscou dimensionar os seguintes aspectos: natureza dos agentes envolvidos, seus objetivos, estratégias e ações; existência, intensidade/relevância dos fluxos informacionais e produtivos existentes, em particular os de caráter inovativos; características estruturais, aspectos conjunturais do setor, perspectivas e orientação de políticas.

Uma vez que se pretende discutir a interação entre estratégias empresariais e políticas públicas, dados os limites de espaço, no escopo do presente artigo, apenas o primeiro e o último dos aspectos acima citados serão analisados. Foram obtidas informações de três grandes empresas localizadas na sub-região compreendida entre João Pessoa e Campina Grande e de suas satélites, as quais atuam no setor de calçados e são filiais de grandes empresas calçadistas nacionais. Dois fornecedores locais de maior porte também foram objeto da pesquisa, os quais partilham a natureza de empresas filiadas a uma matriz localizada fora do Estado da Paraíba.

Para fins de análise dos dados da pesquisa, as empresas que compõem a amostra foram caracterizadas a partir dos seguintes critérios:

- a) tamanho, em termos do “número de empregados”,³ devido ao fato de que esta im-

³ Utilizou-se o critério do Sebrae na definição do porte empresarial: 1-19 empregados para Microempresa, 20-99 para Pequena Empresa, 100-499 para Média Empresa e mais de 500 empregados para Grande Empresa.

portante variável na determinação do porte empresarial condiciona em grande parte as estratégias, restrições e oportunidades das empresas;

- b) origem do capital, pois os laços institucionais, a cultura empresarial e as relações mercantis espacialmente construídas afetam o comportamento corrente e as trajetórias futuras das empresas, em especial no aspecto inovativo;
- c) natureza do produto/processo produtivo, uma vez que similaridades tecnológicas no processo produtivo e/ou no padrão de concorrência prevalecente nos mercados geram posturas e comportamentos passíveis de agregação.

Como resultado da aplicação dos critérios acima especificados, as empresas da amostra são caracterizadas como Grandes e Médias Empresas (a partir de agora denominadas de GME), constituídas, no setor de calçados, de três grandes empresas produtoras de calçados, cujas matrizes operam com mais de 500 empregados e 11 médias empresas-satélites, enquanto entre as fornecedoras têm-se duas empresas que, no critério de emprego, situam-se entre pequenas e médias. Deve-se destacar que estas fornecedoras (de colas, adesivos e couro sintético) localizam-se no cruzamento entre as cadeias de calçados e química; portanto, dada a natureza tecnológica de base química, intensiva em capital, o número de empregados perde relevância como critério definidor do porte empresarial dessas fornecedoras, as quais, de fato, operam em larga escala e, assim, serão aqui tratadas como grandes e médias empresas (GME). Para todas as GME, o capital é originário de fora da região Nordeste, possuindo longa tradição no ramo específico de calçados, seja como produtoras, seja como fornecedoras. Em termos de localização, as GME estão assim distribuídas na área da pesquisa: matrizes na Grande João Pessoa (5) e Campina Grande (1) e empresas-satélites (11) em seu entorno.

Pode-se caracterizar a grande produção de calçados da Paraíba pelos seguintes aspectos:

- a) em termos espaciais, abrange as maiores cidades do Estado (João Pessoa e Campina Grande) e os municípios sobre sua área de influência, o que, teoricamente, permite usufruir as vantagens decorrentes da proximidade com uma melhor e mais bem desenvolvida rede de bens e serviços públicos (comunicações e transporte, energia, água e esgoto, educação, saúde, segurança, órgãos públicos e lazer), bem como bens e serviços de natureza privada (comércio de bens de consumo pessoal e industrial, serviços de natureza técnica, educação e saúde, segurança pessoal e patrimonial, serviços jurídicos etc.);
- b) no aspecto histórico, as empresas do setor não possuem uma trajetória no Estado da Paraíba muito mais extensa que uma década, pois, mesmo quando se trata de empresas tradicionais no setor. Estas, como regra, constituem-se em matrizes-locais ou representantes de matrizes-sede instaladas em outras regiões do país. Essas GME possuem uma idade média ligeiramente superior a seis anos, sejam as matrizes localizadas na Grande João Pessoa, sejam as suas satélites localizadas nos pequenos municípios, sendo exceção a única matriz instalada em Campina Grande, a qual foi instalada 18 anos atrás. A grande produção paraibana, portanto, é recente e sua origem não corresponde ao típico caso de formação natural a partir de eventos históricos não-planejados.⁴ Na verdade, este se constitui no resultado deliberado de ações político-financeiras legais, planejadas e implementadas pelos governos estadual e federal com o objetivo de atrair grandes empresas de outras regiões do país para a região;

⁴ Como é característico de alguns arranjos coureiro-calçadistas bem-sucedidos, como é o caso de Novo Hamburgo no Rio Grande do Sul, por exemplo.

- c) no aspecto tecnológico, as GME do setor repetem o padrão espacial e histórico, ou seja, se desenvolvem internamente ou compram novas tecnologias nos mercados nacional e internacional. As GME utilizam técnicas gerenciais modernas, critérios de qualidade e flexibilidade na escolha de fornecedores de matérias-primas e componentes, operam tecnologias de produção atualizadas e competitivas nos mercados nacional e internacional, em larga escala produtiva.
- d) de forma coerente com os aspectos anteriores, as empresas do setor se caracterizam, no que se refere à natureza espacial, histórica e tecnológica da origem patrimonial, por longa presença no setor, mas recém-chegadas de regiões tradicionalmente vocacionadas para a produção calçadista (São Paulo e Rio Grande do Sul), comandadas por gerentes profissionais, com treino e experiência adquiridos nas regiões de origem destas empresas.

A instalação de GME calçadistas no Estado da Paraíba resultou da compatibilização entre uma estratégia de atração de empresas de outras regiões, aplicada pelos governos federal e do Estado da Paraíba, por meio da criação de um conjunto de incentivos fiscais e financeiros, e um perfil de estratégias competitivas empresariais aplicadas em setores tradicionais (como o têxtil, além dos calçados). Essas empresas deixaram seus estados de origem em busca de novas áreas caracterizadas por um perfil de mão-de-obra politicamente “dócil” (devido ao reduzido grau de organização sindical), dedicada e satisfeita com o perfil do trabalho (devido à falta de qualificação educacional superior e de alternativas de emprego sofisticadas) e não apenas de menor nível salarial corrente (relativamente às regiões de origem das GME), mas de menores expectativas de futuras elevações salariais significativas.

Por outro lado, deve-se destacar que, tradicionalmente, se têm estudado as áreas de maior concentração do setor coureiro-calçadista paraibano, deixando-se à parte grande número de unidades

produtivas no seu entorno, apesar de haver sinalizações de sua existência no Cadastro Industrial do Setor de Couro, Calçados e Afins do Estado da Paraíba (2002) SICTCT/COMPET/CNPq⁵ e na RAIS – Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho (2001). De acordo com as estatísticas da RAIS havia 169 empresas do setor no Estado, das quais, 57 encontravam-se fora dos arranjos das cidades de Patos, Campina Grande e Grande João Pessoa, significando um estoque de 2.154 vagas de trabalho em 31 de dezembro de 2.001, do total de 7.742 para todo o Estado.

Verificou-se que o segmento do setor situado fora das grandes concentrações é atualmente formado por 21 unidades produtoras, que geram ao todo 2.586 empregos. Vale ressaltar que, entre as dez empresas que encerraram as suas atividades, na área pesquisada, somente duas eram de porte médio; as demais eram microempresas. A inclusão dos agentes produtores identificados nessas citadas áreas que costumeiramente são excluídas dos estudos sobre o setor permitiu a análise do *modus operandi* das redes formadas pelas grandes empresas que possuem matrizes localizadas na Grande João Pessoa e Campina Grande.

Teoricamente, as empresas e demais agentes envolvidos na produção calçadista na Grande João Pessoa podem ser identificados, na tipologia proposta por Cassiolato e Szapiro (2003)⁶ como um aglomerado que não realizou a transição para uma forma de “arranjo produtivo local”, o qual é definido por esses autores como “aquelas aglomerações produtivas cujas interações entre os agentes locais não são suficientemente desenvolvidas para caracterizá-los como sistemas”,⁷ o que nos remete ao conceito de “sistema produtivo local” como “aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, que apre-

⁵ SICTCT – Secretaria da Indústria, Comércio, Turismo, Ciência e Tecnologia; COMPET – Programa de Modernização e Competitividade dos Setores Econômicos Tradicionais; CNPq – Conselho Nacional de Pesquisa.

⁶ Cassiolato e Szapiro (2003)

⁷ Ibid., p. 12.

sentam vínculos consistentes de articulação, interação, cooperação e aprendizagem voltados à introdução de novos produtos e processos”.⁸

De fato, alguns dos agentes que configurariam um “arranjo produtivo” estão presentes, se considerarmos todo o Estado da Paraíba na análise, pois é possível identificar agentes institucionais (SEBRAE, SENAI/SESI, UFPB, UFCG, CTCC, FIEP, CINEP), MPE com forte identidade cultural, formação histórica do arranjo etc., o que permitiu a Cassiolato e Szapiro (2003), classificar Campina Grande como sede de um “arranjo produtivo local” de couro e calçados com as seguintes características: governança por “redes” de micro e pequenas empresas, ou seja, sem a presença de relações hierarquizadas entre agentes assimétricos (GME-MPE, governo-empresas); produção voltada para o mercado local, caracterizando a ocorrência (potencial/efetiva) de interações produtor-usuário que gerem oportunidades de aprendizado e capacitação para inovação; “média territorialidade”, pois as capacitações necessárias ao processo inovativo estão parcialmente “enraizadas” localmente, em decorrência de o destino da produção ser local, facilitando processos de aprendizado local.

Entretanto, o aglomerado das grandes empresas calçadistas da Paraíba possui particularidades que a colocam em um pólo oposto aos de Campina Grande e Patos: governança por hierarquias, isto é, aglomeração controlada por empresas do tipo “plataforma industrial satélite”; produção voltada para o mercado nacional/internacional, indicando baixo/nulo nível de interação local fornecedor-usuário, dificultando os processos de capacitação para inovação; “baixa territorialidade”, pois as capacitações necessárias à geração de inovações são majoritariamente originárias de fora do aglomerado.

Por “plataforma industrial satélite” entende-se “plantas industriais de empresas cuja sede se localiza fora do aglomerado e onde poucas vinculações com atividades locais são desenvolvidas”,⁹ as quais, como discutido anteriormente, instalam-se na região

atraídas por políticas públicas e cuja natureza de “enclave” resulta, também, da ausência de políticas que fomentem o “enraizamento” dessas empresas e da falta de capacitações locais. Estes tópicos serão objeto de análise no próximo item.

3 – AGENTES INSTITUCIONAIS E GME: ESTRATÉGIAS E EXPECTATIVAS PARA A GRANDE PRODUÇÃO DE CALÇADOS PARAIBANA

As GME (e suas 10 empresas-satélites) localizadas no aglomerado seguem estratégias competitivas estabelecidas por suas matrizes. Estas, pressionadas pelo acirramento da competição, nos mercados nacional e internacional, buscaram mecanismos de redução generalizada de custos, tanto de natureza salarial quanto financeira. Através do deslocamento e implantação de unidades fabris na região Nordeste, as GME obtiveram acesso a um mercado de trabalho com baixos níveis salariais iniciais e expectativas de crescimento lento desses níveis (devido à reduzida organização sindical local e carência de alternativas de emprego).

A também fraca formação técnica e educacional dessa mão-de-obra, se, de um lado, prejudica sua eficiência produtiva, de outro, evita a insatisfação profissional que a manufatura gera em recursos humanos de qualificação superior, reduzindo os índices de absenteísmo e elevando a dedicação ao trabalho. De outro lado, os incentivos governamentais reduziram drasticamente os custos (e riscos) financeiros associados ao investimento em capital fixo (terreno e galpão de fábrica, financiados pelos governos, e máquinas, pelo BNDES), bem como elevaram a rentabilidade esperada dos investimentos pela renúncia de parcela majoritária do ICMS, o que permite elevar isolada ou simultaneamente¹⁰ a competitividade dos produtos (redução dos preços finais) e sua rentabilidade (elevação da margem de lucros). Em termos teóricos, enquanto os subsídios

⁸ Id.

⁹ Ibid., p. 24.

¹⁰ A depender da solução específica que a empresa encontrar para o *trade-off* entre margem de lucros e *market-share*.

ao financiamento do capital fixo constituem-se em redução definitiva de parcela das incertezas associadas ao investimento,¹¹ os incentivos atuam como um ganho provisório de “produtividade fiscal”, elevando o fluxo de rendimentos esperados da produção (e venda) futura.¹²

Os incentivos fiscais e o subsídio ao capital fixo reduzem significativamente os custos econômicos de “saída” das empresas (encerrados os contratos de renúncia fiscal), uma vez que não haverá custos recuperáveis (*sunk costs*) na forma de galpões próprios e terreno adquirido, além de a perda com a maquinaria ser minimizada pelo seu sucateamento físico e tecnológico (dado o horizonte decenal dos incentivos fiscais), pela possibilidade de remoção de parte da maquinaria ainda em uso e pela existência de um mercado secundário para máquinas usadas no setor de calçados precisamente pela existência de um aglomerado produtivo local. Isto explica a elevada mobilidade deste tipo de empresa entre os estados da região Nordeste, de acordo com a “guerra de incentivos” promovida pelos governos estaduais.

A “visão” gerencial dessas grandes empresas a respeito da situação atual do arranjo calçadista paraibano é bastante negativa, ao mesmo tempo em que consideram existir um potencial inaproveitado, que permitiria uma estrutura industrial e estratégias empresariais mais dinâmicas para o futuro das empresas no Estado. Basicamente, identificam a falta de um perfil empresarial adequado às condições de acirramento competitivo e sofisticação dos mercados vigentes após o processo de abertura comercial dos anos 1990. A ausência de “iniciativa” por parte dos empresários locais é característica destacada pela alta gerência dessas grandes empresas como explicação para a baixa

qualidade dos processos, produtos e recursos humanos locais no setor de calçados e seus fornecedores. Iniciativas simples, que demandam pequena mobilização de recursos e dependem basicamente de capacidade empresarial, são desperdiçadas por uma “visão” limitada, autocentrada e de baixo “estado de confiança” quanto ao nível de sucesso alcançável em seus esforços.¹³

A ausência de políticas eficazes de coordenação das estratégias e programas de estímulo à competitividade do setor, órgãos de fomento, articulação e incentivo são com frequência responsabilizados pela situação de precarização das MPE do setor, pela ausência de políticas que efetivamente elevem a qualificação do empresariado local em larga escala e não através de ações tópicas e isoladas. Um exemplo disso é o Centro Tecnológico de Couro e Calçados de Campina Grande (CTCC), o qual é descrito como uma estrutura monumental com um desempenho de pouca significância para o setor no estado.¹⁴ A pequena oferta e a baixa qualidade dos serviços prestados pelo CTCC o tornam uma espécie de “símbolo” do setor na Paraíba: incapacidade gerencial de explorar todo o potencial de uma grande infra-estrutura vocacionada para a produção de calçados.

Na visão do “setor público”, especificamente da Companhia de Desenvolvimento Industrial da Paraíba/Cinep, e do Sebrae, através de seu escritório regional na Paraíba, unindo-se às grandes empresas, as críticas recaem sobre a falta de liderança e iniciativa do empresariado calçadista local. De acordo com representantes do Fundo de apoio ao Desenvolvimento Industrial da Paraíba (Fain), o go-

¹¹ Pois o empresário estará minimizando a exposição do seu capital próprio, bem como reduzindo os riscos associados à iliquidez patrimonial e ao “descasamento de maturidades”, em decorrência do seu menor nível de endividamento e menor fluxo de serviços financeiros decorrente dessa dívida.

¹² Independentemente da melhora no “estado de confiança”, teoricamente, este ganho de “produtividade fiscal” elevará os lucros esperados da utilização do capital fixo na produção de bens ao longo de sua vida útil.

¹³ Como, por exemplo, a análise de acessórios e pequenos adereços que integram um produto como o ‘tênis’, a obtenção do conhecimento técnico e treinamento da mão-de-obra, necessários para uma micro/pequena empresa candidatar-se como fornecedora desses itens para uma grande empresa são não apenas de fácil realização como também de grande interesse para essas grandes empresas, pela redução de custos de estoques, fretes e preço que o fornecedor local representaria. Essas iniciativas têm partido das GME e não das MPE locais.

¹⁴ Alguns desses gerentes chegaram a afirmar que não utilizavam os serviços do Cetec para não correrem o risco de “destrair” sua mão-de-obra.

verno estadual possui uma burocracia empenhada em empregar os esforços necessários ao desenvolvimento do setor, em particular das empresas locais; mas a ausência de lideranças genuínas capazes de aglutinar o empresariado local em torno de metas e compromissos de longo prazo é uma das principais causas de sua longa estagnação.

Apesar de o setor obter, em média, cerca de 30% do total de incentivos oferecidos pelo Fundo de apoio ao Desenvolvimento Industrial da Paraíba (Fain) (Gráfico 1), menos de uma dúzia de empresas (em geral GME) obtém a totalidade desses recursos (em um universo cerca de 20 vezes maior). Os dados quanto ao recolhimento e repasse dos recursos do Fundo de apoio ao Desenvolvimento Industrial da Paraíba (Fain) demonstram que tem ocorrido uma redução gradativa na participação relativa do setor, ao mesmo tempo em que os valores absolutos exibem apenas um pequeno crescimento em valores correntes (Gráfico 2).

Esta redução relativa se deve ao forte crescimento de outros setores (como bebidas, minerais não-metálicos e têxtil) no recolhimento e no repasse dos recursos do Fundo de apoio ao Desenvolvimento Industrial da Paraíba (Fain). Nota-se também nos dados (Gráfico 3) que esses setores possuem percentuais de repasses do total recolhidos, em média, superiores aos do setor calçadista, o que pode sinalizar a falta de articulação política do setor no estado, indo ao encontro da avaliação governamental quanto à ausência de lideranças empresariais que atuem em prol dos interesses do setor.¹⁵

As exigências legais para a concessão dos incentivos, em especial o registro legal das empresas e a ausência de problemas fiscais, eliminam do universo de possíveis beneficiários precisamente aquelas empresas que mais dele necessitam: as micro e pequenas empresas.

Entre os riscos e benefícios da sonegação e a isenção parcial de impostos, os micro e pequenos

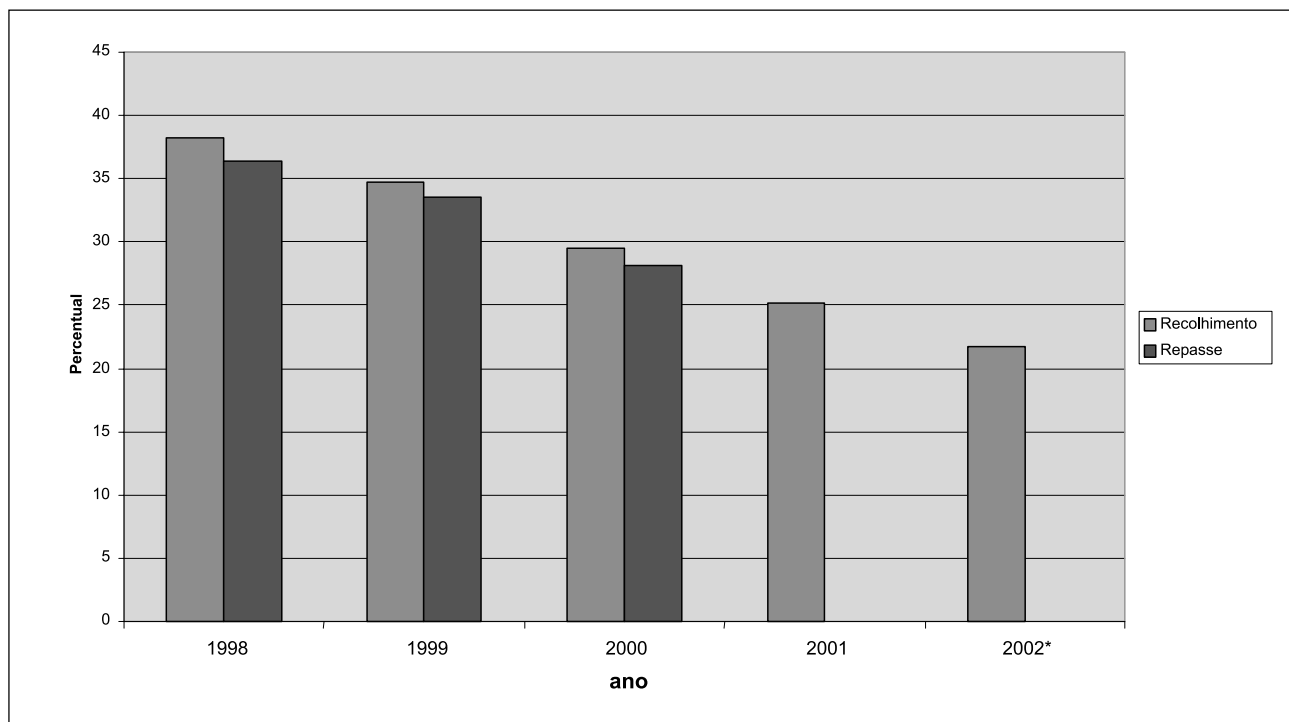


Gráfico 1 – Participação do setor de calçados e artefatos de couro no recolhimento e repasse anual de recursos do FAIN

Fonte: PARAÍBA. CINEP. Elaboração dos autores

¹⁵ Uma análise do perfil das firmas contribuintes em cada setor, *vis-à-vis* do perfil das firmas beneficiadas, seria necessária para fundamentar com mais rigor essa possibilidade.

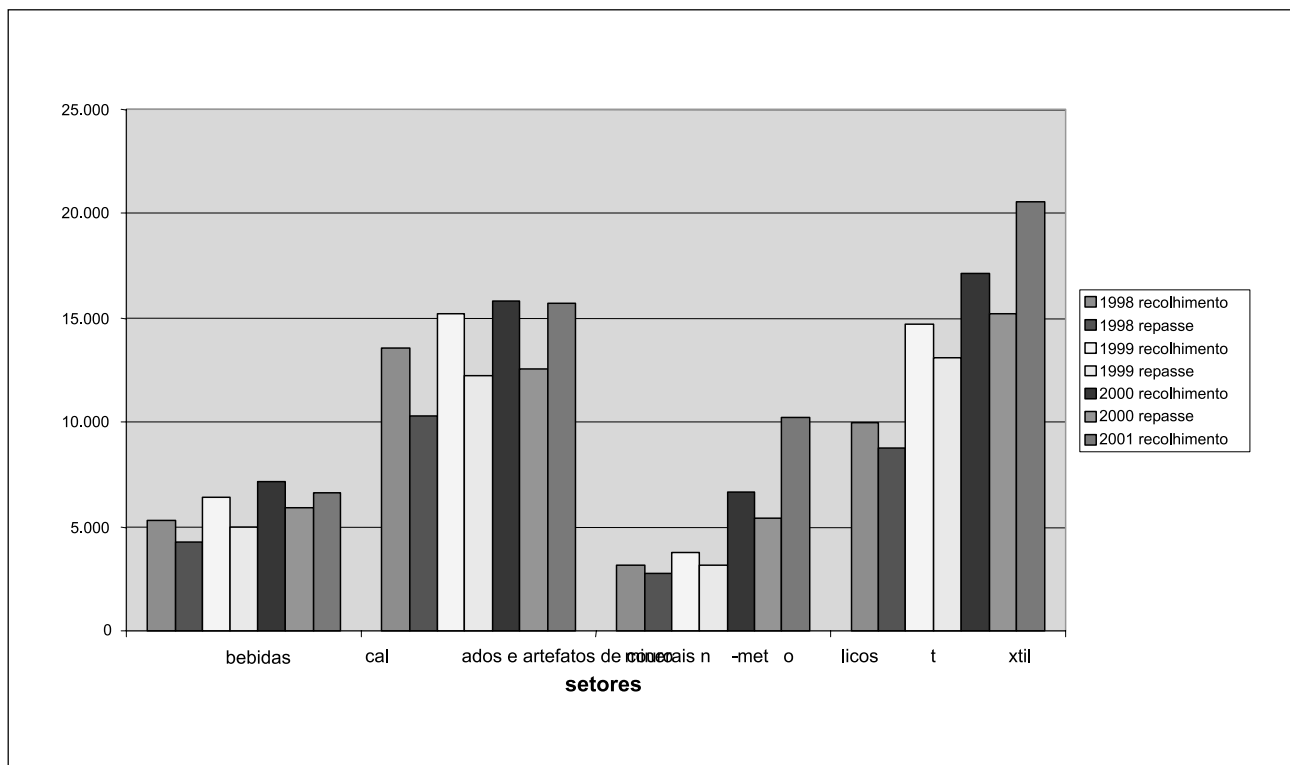


Gráfico 2 – Evolução dos recursos do Fain recolhidos e repassados para os principais setores: 1998/2001 – milhões

Fonte: PARAÍBA. CINEP. Elaboração dos autores

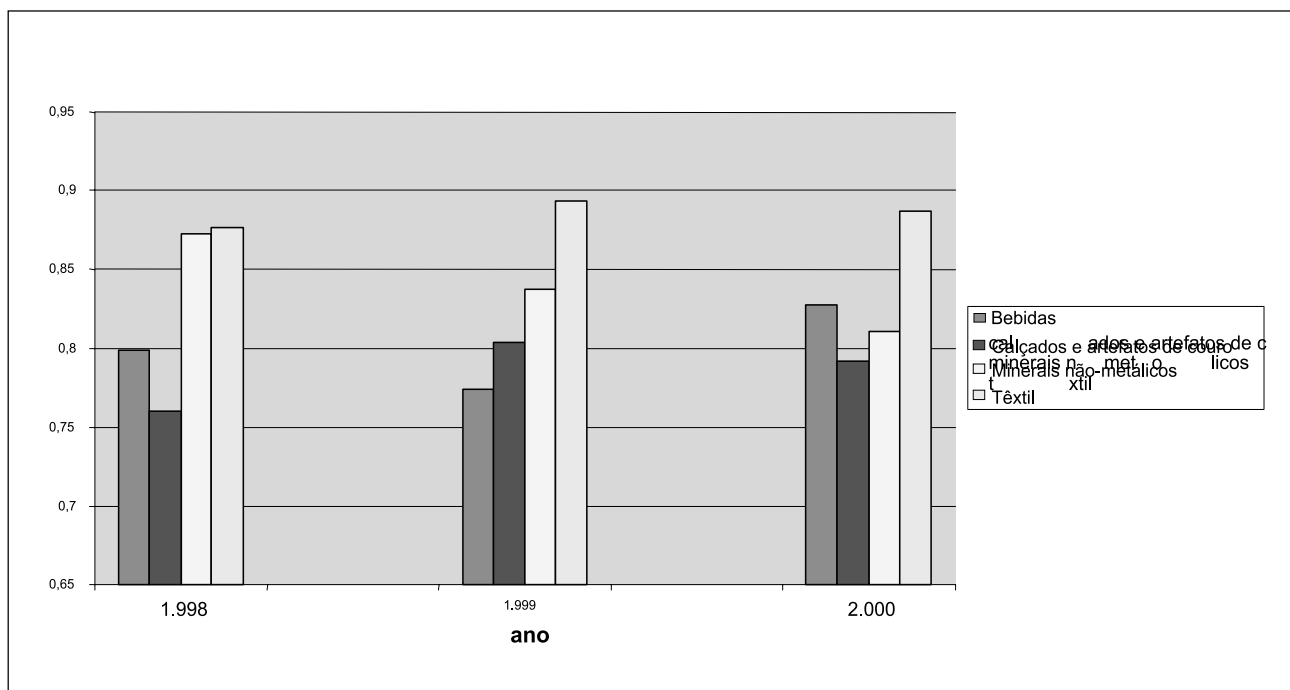


Gráfico 3 – Fração dos recursos repassados aos setores do total recolhido pelo próprio setor

Fonte: PARAÍBA. CINEP. Elaboração dos autores

empresários parecem fazer uma opção clara pela primeira alternativa.¹⁶ A visão demonstrada pelos representantes do setor público que foram entrevistados é a de que o setor calçadista paraibano é formado por empresários desarticulados, sem planejamento de investimento e de crescimento no longo prazo para suas empresas, bem como para o arranjo calçadista em seu conjunto. Objetivando atender suas expectativas de consumo imediato do pouco capital acumulado¹⁷ e, eternamente, responsabilizando o setor público e a “crise nacional” pela estagnação do setor, estes vivem reivindicando ações públicas para compensar suas próprias deficiências. Em se tratando de um problema de “cultura empresarial” local, o fracasso coletivo aparentemente absolve todos de sua responsabilidade pelo fracasso pessoal.

Casos isolados, mas de sucesso, na parceria entre as grandes empresas e micro e pequenos empresários locais demonstram o potencial do setor calçadista, ainda não despertado, da cultura passiva predominante na região. O objetivo dessas parcerias é, além da redução de custos com frete, obter fornecedores locais igualmente qualificados, mas que, devido aos baixos custos salariais locais, ofertam seus produtos a um menor preço. Adicionalmente, obtêm mais rapidez nas entregas, reduzindo a necessidade de elevados estoques para garantia do fluxo de produção sem interrupções¹⁸ e flexibili-

dade nas especificações técnicas sempre que os seus clientes finais exigem modificações nas características de seus produtos.¹⁹

Esta experiência de uma grande empresa capacitando fornecedores locais constitui-se em evento isolado, mas promissor, na direção de um maior “enraizamento” local das grandes empresas, de um lado, elevando os ganhos em capacitação para inovação local e, portanto, a territorialidade do aglomerado, e, de outro lado, sinalizando para o que pode vir a ser uma transição para um modo de governança que combine as características atuais polares que contrapõem o aglomerado da grande produção paraibana (um modo de governança hierarquizado com “plataformas satélites”) ao de Campina Grande e Patos (um modo de governança por “redes” de micro e pequenas empresas), para um modo hierarquizado sob controle de grandes empresas em interação com as micro e pequenas empresas locais.

4 – PRODUÇÃO COMPLEMENTAR DAS GRANDES EMPRESAS

Os agentes da produção complementar das grandes empresas podem ser caracterizados por empresas-satélites que mantêm forte relação com suas matrizes (as grandes empresas do setor) localizadas na Grande João Pessoa e em Campina Grande, mas de capital e sedes administrativas de fora do estado. Estas últimas não funcionam como âncoras das empresas genuinamente paraibanas, e a possibilidade de formação de redes através de uma relação de cooperação horizontal intensa com elas é impensável, tendo em vista a falta de similaridade de interesses. Embora existam elementos para a criação de um Sistema Local de Inovação em João Pessoa, bem como em Campina Grande, com desdobramentos de seus frutos para as microrregiões

¹⁶ Talvez a cultura nacional de sonegação como uma “arte” de sobrevivência empresarial e o histórico conhecimento dos procedimentos e mecanismos para superação e convivência com os riscos e custos desta opção (fiscalização) mostrem-se mais vantajosos que o risco de oscilações nas políticas públicas (outro ingrediente da cultura nacional) e a necessidade de aprendizado das normas, procedimentos e vícios da burocracia estatal.

¹⁷ É comum a aquisição de imóveis residenciais, automóveis e outros artigos de consumo pessoal em detrimento de investimentos produtivos nas capacidades empresariais (expansão e modernização produtiva, obtenção de fornecedores mais qualificados, treinamento e atualização dos recursos humanos, sofisticação dos produtos, desenvolvimento de marcas, investimento em propaganda etc.).

¹⁸ De fato a empresa transferiu seus custos com estoques para esses fornecedores, os quais necessitam demonstrar agilidade e eficiência no atendimento de seus pedidos, sem que possuam qualquer garantia contratual quanto ao fornecimento de longo prazo.

¹⁹ Como se viu na nota anterior, a flexibilidade dos fornecedores é uma necessidade estratégica da empresa em virtude da elevada instabilidade nas especificidades exigidas pelos seus clientes finais, i.e., o comércio de tênis e chuteiras com os quais também não obtêm contratos de fornecimento de longo prazo, e sim pedidos de acordo com o fluxo e o perfil variável da demanda dos consumidores finais.

fora dessas cidades, no entanto, a relação de cooperação não é a principal característica dos produtores do setor.

As redes de empresas que seguem a estratégia de redução de custos através de vantagens competitivas espúrias (isto é, através de baixos salários, redução de impostos e subsídios ao capital) têm opinião negativa em relação à situação atual do setor, tais como: políticas deficientes e incapacidade empresarial local frente às condições de concorrência.

O que se denomina neste trabalho “produção complementar das grandes empresas” é uma extensão mais recente daquela inaugurada na Grande João Pessoa. A produção complementar das grandes empresas é composta por 10 empresas e responde por mais de 90% dos empregos dos três grupos pesquisados na indústria de calçados (Tabela 1). Trata-se da produção de fábricas satélites que fazem parte de duas redes²⁰ de empresas nacionais originadas da região Sudeste (redes A e

B), que foram contempladas por incentivos fiscais e financeiros ofertados pelo governo do Estado para que se instalassem no território paraibano. Na disputa com os estados vizinhos (Rio Grande do Norte, Ceará e Bahia) por empresas dos ramos de calçados, de têxtil e de confecções, a Paraíba seguiu a lógica de estimular a decisão de grandes empresas implantarem unidades de trabalho intensivo (empresas-satélites).

A experiência com satélites iniciou-se em 1991 com a rede B. A rede A veio para a Paraíba, em 1996 e, dois anos depois, inaugurou sua primeira satélite. A rede B, pertencente a um grupo que reunia empresas têxteis, de alimentos, de vestuário, de calçados e de confecções, iniciou suas atividades na Paraíba no início da década de 1980, quando houve a separação entre a indústria de calçados e a indústria de confecções. Esta rede distribuiu suas fábricas de calçados por três estados: uma em Pernambuco, outra no Rio Grande do Norte e três na

Tabela 1 – Produção complementar das grandes empresas

Ingá	260	1992
Serra Redonda	167	1993
Guarabira	199	1991
Esperança	220	1992
Massaranduba	115	1993
João Pessoa	295	2002
Itabaiana	156	1992
Mogei	180	2001
Mari	120	2000
Sapé	153	1998
Mamanguape	220	2001
TOTAL	2.085	

Fonte: Elaboração do autor

²⁰ Na linguagem dos agentes empresariais, denomina-se rede de empresas ao conjunto articulado de unidades empresariais formado por três partes: sede, matriz e empresas-satélites. A sede é o centro administrativo e as matrizes e satélites são fábricas. A sede coordena as fábricas-matrizes e, através destas, as fábricas-satélites. São duas as redes de empresas na Paraíba e serão denominadas neste artigo como rede A e rede B. Ainda fazem parte da rede B duas satélites situadas nos municípios de Guarabira e Esperança, vinculadas a uma matriz em Natal.

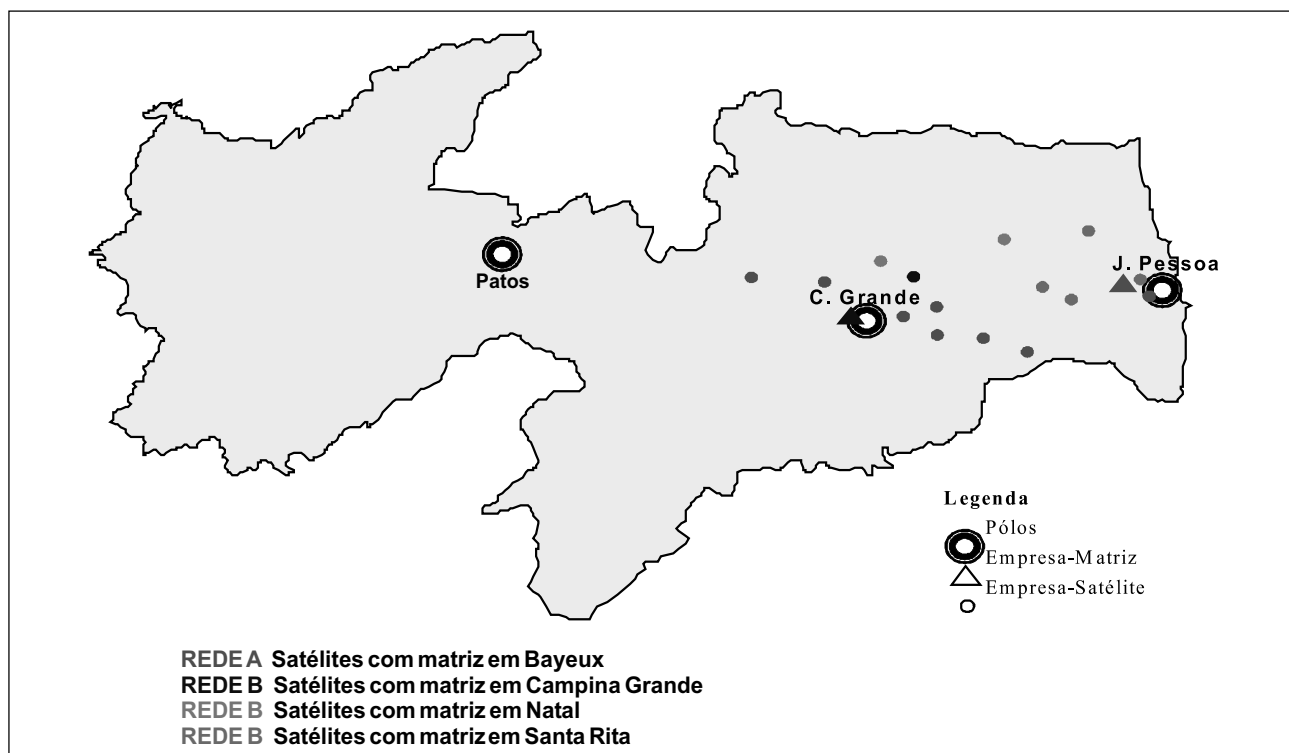
Paraíba (uma em Campina Grande e duas na Grande João Pessoa).

A Rede A, além de ser a mais nova, inaugurou uma planta de fábrica-matriz em Bayeux, na Grande João Pessoa, em 1996; a Rede B tem duas matrizes: uma iniciou em 1985 em Campina Grande e a outra em 1988 na cidade de Santa Rita. As satélites implantadas são de porte médio, embora as redes tenham dimensões diferentes. A rede A é a menor delas, possui três fábricas satélites, situadas em Mari, Mamanguape e Sapé que empregam 495 pessoas; a rede B é bem maior e emprega em suas oito satélites 1.594 pessoas. Na ausência de áreas industriais nas pequenas cidades, a tradição do setor calçadista é localizar-se em área residencial, ou em seu entorno.

Todas as fábricas têm CNPJ distintos, todavia, os CNPJ das fábricas-satélites somente são utilizados para a circulação de material entre fábricas e, nas vendas do produto final, utilizam-se os CNPJ das matrizes. A distribuição das etapas do processo de produção de tênis se faz de modo semelhante

entre as fábricas-satélites e matrizes de ambas as redes. As matrizes montam os tênis enquanto as fábricas-satélites produzem os cabedais. A produção de sandálias é exclusiva da rede B. Cada fábrica executa todas as fases do processo produtivo, a fábrica-matriz produz sandálias prensadas e a fábrica-satélite produz sandálias montadas. Trata-se de um caso atípico quando se consideram os demais segmentos das redes e grupos pesquisados, podendo ser mais apropriadamente denominado, “produção moderna complementar das grandes empresas”.

O Mapa 1 oferece uma idéia da distribuição espacial dessas unidades produtoras. Nele percebe-se que, à exceção das fábricas de Esperança e de Guarabira, as empresas-satélites encontram-se localizadas em municípios próximos de suas respectivas matrizes. A definição das distâncias entre matriz e satélites tem como principal referência o custo associado ao transporte, considerando que a maioria das fábricas-satélites desenvolve uma parte do processo produtivo, a costura dos cabedais de tênis, recebendo diariamente a matéria-



Mapa 1 – Distribuição da indústria de couro e calçados na Paraíba

Fonte: Elaboração do autor

prima pela manhã e devolvendo-os costurados ao final do dia para as matrizes. No entanto, esse critério foi violado nos casos de Guarabira e de Esperança por um motivo mais forte que os custos de transportes: uma oferta maior de incentivos pelo governo da Paraíba para evitar o deslocamento dessas plantas para Natal.

Outras semelhanças podem ser observadas entre as redes: o fato de serem empresas novas e apresentarem baixo grau de mortalidade. Desde que as satélites foram implantadas, apenas duas empresas da Rede B fecharam, mais precisamente em janeiro de 2002, uma em Pocinhos, que empregava 195 pessoas, e outra em Soledade, que mantinha contrato formal com 134 profissionais. O encerramento dessas empresas está relacionado à guerra fiscal, e sua permanência deve-se basicamente à capacidade do governo de criar atrativos mais fortes que os dos estados vizinhos. No entanto, a Paraíba vem perdendo essa capacidade devido ao esgotamento de sua fonte principal de financiamento dos programas administrados pela Cinep, o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Industrial da Paraíba – Fain. Sendo fortemente ameaçada, principalmente, pelo Rio Grande do Norte, recentemente foram feitas negociações para evitar que outra fábrica fosse transferida para Natal, além das já mencionadas fábricas de Esperança e Guarabira, o que completaria a eliminação de 663 postos de trabalho: 220 postos em Esperança, 200 em Guarabira além de 243 em João Pessoa.

As redes terceirizam partes do processo produtivo, portanto, as facções também compõem a produção litorânea. Identificaram-se duas facções contratadas pela rede B; uma em Santa Rita e outra em Mogeiro; além de três outras que terceirizam para a rede A duas na Paraíba (Bayeux e Queimadas) e outra em Pernambuco. A característica principal dessa produção é a relação de quase exclusividade com as redes. Relativamente àquelas localizadas na Paraíba (a primeira delas), recebe a matéria-prima da fábrica-matriz e, após realizar todas as etapas do processo de produção, entrega o tênis para apenas serem etiquetados com a marca da rede. A outra facção opera como se fora uma fábrica-satélite: costura os

cabedais de tênis cortados que recebe diariamente da fábrica-matriz que, por sua vez, os apanha prontos para serem montados ao final do dia.²¹ Em geral, as facções são micro e pequenas empresas à exceção de uma média empresa.²²

A expansão da produção, incluindo as satélites, baseou-se em dois pontos: essas empresas procuravam um modelo de organização da produção voltado para a busca da competitividade via redução de custos, e, diante do desemprego estrutural e da quase inexistência de alternativas para o problema, o governo estadual e os governos municipais, em parcerias, ofereceram infra-estrutura, galpões, treinamento de trabalhadores, incentivos fiscais e financeiros para inaugurar empresas-satélites em pequenas cidades. Constatou-se que, das dez empresas pesquisadas, nove receberam incentivos fiscais e financeiros, enquanto 81% do total dessas empresas funcionam em imóveis cedidos pelos governos municipais ou pelo governo estadual.

5 – INFRA-ESTRUTURA, AGENTES E SUA INTERAÇÃO

Um ambiente institucional bem estruturado pode proporcionar enormes ganhos de produtividade e competitividade através de inovações tecnológicas originadas de suas atividades ou da captação de inovações e de sua disseminação pelo ambiente econômico. A maior parte da infra-estrutura básica de suporte ao setor, tecnológica e educacional, está localizada em Campina Grande, embora, em João Pessoa localizem-se também alguns agentes relevantes, tais como universidades, escolas e bancos.

²¹ A pesquisa não inclui todas as facções devido às dificuldades de acesso às informações que foram colocadas durante as entrevistas tanto pelas contratantes como pelas contratadas.

²² As facções chegam a ser consideradas por alguns dirigentes de empresas das redes como fornecedores. Entretanto, quando uma rede de empresas subcontrata uma unidade produtiva, esta última executa etapas do processo de produção e isto possibilita a externalização do ônus da gestão da mão-de-obra. Neste sentido, a fragmentação espacial da produção é coerente com a estratégia de minimização de custos adotada pelas redes.

A distância não limita significativamente o alcance da infra-estrutura disponível; ela desempenha um papel importante para os agentes produtores por três motivos: a reduzida dimensão territorial do estado, a natureza dos serviços que as instituições prestam e o poder de mobilidade desses serviços. O setor dispõe de dois grandes centros de formação de recursos humanos: a Universidade Federal de Campina Grande e o Centro Tecnológico do Couro e do Calçado Albano Franco – o CTCC, este último, subordinado ao Senai. Ambos estão localizados em Campina Grande, portanto, fora da área de maior aglomeração das grandes empresas.

A infra-estrutura tecnológica do CTCC agrega vários núcleos, tais como: o de qualidade, de informação tecnológica, de educação tecnológica, de apoio administrativo, de relações com o mercado. O CTCC dispõe de duas plantas, uma de calçados, que contém uma unidade laboratorial de Cad/Cam que desenvolve todas as etapas do processo de produção de calçados e artefatos de couro. Em outra planta, o CTCC inclui um curtume cuja função é o processamento de peles e de couro. Portanto, poderia contribuir significativamente nas áreas de educação tecnológica, assistências técnica e tecnológica, bem como de pesquisa aplicada, formação nas áreas de processamento de couro e de calçados, através de uma gama de cursos de capacitação em couro, calçados e afins, gestão tecnológica, *design*, meio ambiente e mecânica.

De modo geral, espera-se que as empresas absorvam conhecimento de seus clientes, fornecedores, consultores, universidades, laboratórios, instituições de ensino e pesquisa e até de seus concorrentes. No entanto, além de pouco expressivo, o tipo de parceria identificada na pesquisa não está voltado ao conhecimento. As atividades cooperadas, interempresas e com estas e as instituições de apoio, não têm sido capazes de gerar um processo contínuo de aprendizado.

Como mencionado, as empresas-satélites constituem verdadeiros enclaves no interior do estado e, como tal, mantêm elos somente com os demais com-

ponentes da rede e se relacionam com as instituições exclusivamente através das matrizes. Estas, por sua vez, mantêm ligações fortes, e quase exclusivas, com os governos estadual e municipais. A rede de articulações voltadas para o desenvolvimento do setor no litoral envolve acordos tripartites entre empresas, governo e sindicatos em que o agente coordenador principal é o governo, representado pela Cinep. Este, embora seja o financiador dos empreendimentos, não detém o poder nas negociações.

Por outro lado, a falta de um suporte legal que assegure a permanência dessas empresas no estado, aliado à falta de alternativas de emprego da mão-de-obra nos municípios onde elas foram instaladas, se espelha na incapacidade de mobilização dos trabalhadores diante da falta de alternativas de trabalho fora do segmento calçadista. Um retrato fiel das condições sindicais nos municípios do litoral encontra-se nas respostas dos dirigentes de empresas às questões sobre o associativismo. A maior parte das empresas-satélites pesquisadas (70%) está filiada a algum tipo de associação. As empresas das duas redes, A e B, são filiadas ao Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Vestuário, de Calçados, Confecções e Roupas do Estado da Paraíba, sediado em João Pessoa.

Apesar de 70% dos empregados serem filiados a sindicatos, o principal benefício que eles têm prestado, segundo os supervisores das empresas, de modo geral, é a informação. Entretanto, aquelas funções tradicionais, tais como a assessoria jurídica e a defesa do interesse comum, são lembradas minimamente. Os supervisores das satélites não fazem uma boa avaliação do associativismo: dos 54% que responderam a esta questão, 36% são indiferentes e 9% avaliam como ruim. O jogo de forças entre as duas classes (empregadores e empregados) é tão desigual que deixou de existir qualquer tipo de organização de trabalhadores voltada para a resistência ou reivindicação dos seus direitos. A falta de alternativas locais de trabalho permite que os contratos sejam negociados entre empresas, governo e sindicatos, este último em condições desvantajosas.

6 – O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Um tema a ser destacado na análise da interação entre estratégias empresariais e políticas públicas diz respeito ao direcionamento da política industrial, em particular, nas dimensões financeira e tecnológica, esta última tratando dos chamados sistemas nacional e local de inovação, diante de alvos aparentemente conflitantes: grandes e médias empresas ou micro e pequenas empresas?

Ao discutir-se o papel do setor público na orientação e ou planejamento de trajetórias de desenvolvimento para o setor industrial nacional e local, um aspecto crescentemente tem sido destacado: mesmo assumindo-se como verdadeira a hipótese de que o Estado intervém através de Políticas que visam ao bem comum, cabe questionar se o Estado possui instrumentos e capacidades superiores às empresas para identificar e orientar a trajetória de maior probabilidade de êxito e maior retorno social. Nesse sentido, a condição de fragilidade financeira do setor público e as carências prementes de recursos em áreas sociais vitais tornam mais crítica a decisão do setor público em despendar recursos, com altíssimo custo de oportunidade, em políticas independentes dos interesses e estratégias empresariais.

A Paraíba representa perfeitamente este dilema ao estabelecer uma política de atração de empresas industriais para o Estado com o objetivo de trocar emprego por renúncia fiscal; no entanto, a política deveria estar fundamentada por uma análise econômica sobre as estratégias empresariais, tendências industriais e tecnológicas e impactos das transformações institucionais nacionais e internacionais. Em outros termos, o que não se identifica claramente na política é uma meta em termos de um padrão de especialização produtiva que atenda, de um lado, as carências locais (que não o emprego imediato) e promova um deslocamento substancial da trajetória secular de baixa renda *per capita*, e, de outro, seja consistente com as oportunidades e restrições nacionais e internacionais para a implantação das estratégias empresariais.

As estratégias empresariais pós-liberalização econômica foram drasticamente revisadas, em parte significativa do caso brasileiro, em direção à especialização produtiva em segmentos de mercado de menor intensidade tecnológica, com maior conteúdo de componentes importados e/ou com claras vantagens competitivas estáticas locais (em termos de matérias-primas e baixos salários). Este movimento em direção a um padrão de especialização empobrecido em termos de agregação de valor local não se deveu à falta de ousadia ou visão empresarial das empresas nacionais, mas, sim, como estratégia racional minimizadora de riscos diante de um choque abrupto de concorrência sem as devidas salva-guardas e esforços preparatórios, após décadas de proteção. O fluxo de empresas originárias das regiões Sul e Sudeste que buscaram transferir suas atividades para a região Nordeste faz parte deste contexto nacional: a facilidade de deslocamento demonstrada por empresas dos setores têxtil e calçados, inter e intra-regiões, mostra a importância assumida por vantagens competitivas espúrias (como baixos salários, redução de impostos e subsídios materiais ao capital) em suas estratégias empresariais.

Claro está que tal orientação de política seguida por diversos Estados da federação não se constitui em solução viável para o conjunto dos Estados: o sucesso de alguns implica o fracasso de outros, uma espécie de política de empobrecimento do vizinho. Adicionalmente, entretanto, verifica-se que sequer para os Estados que obtiverem sucesso em atrair e manter tais empresas os resultados desta política serão benéficos no longo prazo: o custo de oportunidade mostra-se elevado por conta da ausência de instrumentos verticais de política industrial que busquem criar novas ou reforçar antigas vocações industriais locais. A natureza destes instrumentos de política volta-se para a atuação seletiva e localizada em indústrias específicas, visando criar condições para que, subseqüentemente, as empresas permaneçam competitivas por estarem localizadas no Estado e não por serem beneficiárias das políticas locais.

Nesse sentido, a tentativa de atrair indiscriminadamente empresas de diferentes setores industri-

ais e, na maioria das vezes, pertencentes a cadeias produtivas distintas, provoca uma dispersão de recursos e esforços, o que implica não somente a redução das possibilidades de êxito na implementação da política, como tende a impossibilitar a permanência das empresas quando cessam os benefícios das políticas. Os Estados tornam-se, portanto, reféns da própria política, a qual exigirá cada vez mais agilidade de ação e, o que é mais importante, recursos financeiros públicos escassos e sem efeitos potencializadores, além dos já alcançados.

Um segundo aspecto desta relação entre empresas e governos situa-se no pólo oposto do enfoque dado ao primeiro aspecto: o estado deve observar as estratégias empresariais para aprender onde e como agir no sentido de potencializar os efeitos benéficos que desta resultem para a economia local/nacional, bem como, sendo este o caso, potencializar os resultados privados das próprias empresas. Neste sentido, caberia ao Estado da Paraíba mapear os movimentos estratégicos empresariais recentemente observados, compreender sua lógica econômica, os riscos, benefícios e custos econômicos e sociais envolvidos na sua consecução. Com este diagnóstico, cabe ao Estado da Paraíba elaborar e implementar as políticas necessárias, factíveis e coerentes com as estratégias das empresas que demonstram maior dinamismo competitivo e capacidade de inserção nos mercados mais competitivos.

O Fain, neste contexto, caracteriza-se como um instrumento insuficiente, mal orientado e ultrapassado de política pública para, isoladamente, alcançar objetivos de longo prazo em termos de industrialização local com especialização produtiva competitiva capaz de determinar uma trajetória de crescimento econômico rapidamente convergente a uma renda *per capita* nacional, a qual, de sua parte, também se espera que cresça a taxas superiores às atuais.

No que tange à escolha de qual o perfil empresarial a ser selecionado como alvo das políticas, há uma clara evidência de que as grandes empresas são também as grandes beneficiárias até o presente momento, o que se chocaria com objetivos de ob-

tenção de economias externas a partir da constituição de aglomerados industriais. Grandes empresas não necessariamente operam mais eficientemente por meio de aglomerações espacialmente localizadas e especializadas, pois suas principais vantagens competitivas derivam precisamente de seu tamanho e, portanto, são economias internas: na escala, no aprendizado e pesquisa tecnológica, na especialização intra-empresarial (departamentos comercial, financeiro, produtivo, tecnológico etc), no acesso privilegiado a recursos financeiros internos e externos, no acesso a informações e mercados externos, no poder de mercado e político que usufruem. Entretanto, podem beneficiar-se substancialmente da existência de arranjos produtivos locais constituídos por micro e pequenas empresas que atuem como fornecedoras especializadas de bens de serviços, bem como, parceiras em processos de capacitação inovativa a partir da interação (hierarquizada) entre grandes e pequenas empresas.

No que tange às ligações “para trás”, em relação à própria cadeia produtiva de calçados, a pesquisa mostra que, de acordo com os resultados da pesquisa de campo, as grandes empresas têm no espaço nacional a origem principal de seus fornecedores. As grandes empresas mantêm intensas relações mercantis com fornecedores de fora do estado da Paraíba (cerca de 95%) e mesmo de fora da região Nordeste (89%). Desta forma, os efeitos multiplicadores do emprego e da renda criados pelos recursos do FAIN são “vazados” para outras regiões do país (ou mesmo para o exterior) em proporções elevadas. Sem dúvida, a capacidade de acessar fornecedores mais bem capacitados, seja em termos de preço e/ou qualidade, é uma vantagem das grandes empresas. Como se argumentou anteriormente, uma “economia interna” que as torna mais competitivas nos mercados nacional e internacional. Porém, uma vez que o objetivo das políticas de incentivo do tipo daquelas implementadas pela Cinep, com recursos do FAIN, visa precisamente à geração de emprego e renda local, então, o foco da política está mal delimitado ao selecionar grandes empresas cuja origem patrimonial localiza-se fora da região.

A origem do capital e da gerência dessas empresas induz naturalmente à preservação das relações mercantis previamente existentes, ou seja, a manutenção dos fornecedores conhecidos e com os quais possuem relações de confiança herdadas das operações das matrizes em suas regiões de origem. Se estas GME são priorizadas pela capacidade de geração de empregos diretos em larga escala, a política deveria criar mecanismos auxiliares que objetivassem internalizar, ao máximo, os efeitos indiretos sobre a renda e o emprego.

À semelhança das ações coordenadoras voltadas para o dinamismo do eixo produtor de calçados em Patos e Campina Grande, na Grande João Pessoa, o principal agente provedor, executor e coordenador da política industrial é o governo estadual. Ele contou com o apoio dos governos municipais para prover terrenos com infraestrutura básica. No entanto, os gerentes das empresas-satélites apontaram a assistência médica local e os serviços de esgoto e saneamento básico como falhas do atendimento nos municípios mais afastados das cidades.

A mão-de-obra disponível em grande quantidade “fora” dos aglomerados produtivos não estava pronta para o manejo da atividade de couro e calçados. A diferença de Patos e Campina Grande, não havia na região uma mão-de-obra historicamente treinada na atividade de artesanato. A desqualificação para o trabalho reduzia o efeito da disponibilidade de mão-de-obra como elemento gerador de vantagens competitivas para a região. Na ausência de vantagens competitivas naturais, o governo construiu novas vantagens: qualificação foi promovida pelo estado, que não só financiou cursos como também treinou mão-de-obra diretamente para as empresas das duas redes à medida que estas instalavam suas novas plantas.

O instrumento que fomentou a produção das grandes empresas paraibanas foi, indubitavelmente, o FAIN, o qual teve estendidos os benefícios para além das empresas novas, tais como ampliação e modernização de empresas já existentes e revitalização de empreendimentos desativados. O alcance

do impacto dessa política atinge desde municípios do interior, mas próximos de Patos, Campina Grande e João Pessoa, até os que se encontram na fronteira com outros estados. No entanto, contemplou nessas microrregiões muito mais as empresas que, atraídas pelos incentivos, migraram de outros estados, em detrimento de maior apoio aos micro, pequenos e médios empresários locais.

No entanto, as críticas a essa política vão além daquelas relacionadas à sua cobertura e encontra-se na maior capacidade de deslocamento que as empresas beneficiárias adquirem através dos incentivos fiscais e subsídios ao capital fixo que reduzem fortemente os custos associados a realocações futuras quando as vantagens fiscais se extinguem. É nesta capacidade que as empresas se apóiam para novas negociações com o governo, pois, como as satélites são de médio-porte e grandes absorvedoras de mão-de-obra, a migração de apenas uma delas causaria um impacto negativo sobre o emprego e a renda tão relativamente maior quanto menor for o município.

Outra grande falha da política, portanto, encontra-se no fato de não haver no mecanismo dos incentivos suporte legal que garanta a permanência das empresas beneficiárias e, conseqüentemente, a sustentabilidade do desenvolvimento local que promove. Adicione-se a isto o impasse em que o governo se encontra para dar continuidade à referida política, que é a manutenção da fonte de financiamento principal, o Fain. O Fundo foi esvaziado não só pela criação da Lei de Responsabilidade Fiscal como, inclusive, pela criação do Fundef, recurso obrigatoriamente descontado das receitas governamentais para ser destinado ao fomento do ensino fundamental.

7 – PERSPECTIVAS E PROPOSTAS DE POLÍTICAS PARA O AUMENTO DA COMPETITIVIDADE

As satélites, como foi relatado ao longo deste artigo, não fora a manutenção e ampliação dos incentivos governamentais até o momento conquistados, migrariam para estados vizinhos sem nenhum

custo de deslocamento e ainda seriam agraciadas pelos governos dos respectivos estados com benefícios maiores do que os que vêm recebendo.

A demanda do setor em processo de expansão frente à concorrência aos vários níveis de mercado – local, regional, nacional e internacional – se contrapõe ao impacto social negativo referente à ausência de algumas dessas unidades fabris, considerando a importância das empresas-satélites na criação de emprego e renda nos municípios mais pobres do litoral. O principal desafio que se impõe ao governo é o de assegurar a permanência das empresas sem recursos financeiros, tendo em vista os impasses criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo Fundef.

As estratégias de filiais de grandes empresas, com matrizes localizadas fora da região Nordeste, estão subordinadas a uma lógica de eficiência e lucratividade global, não sujeita portanto aos interesses locais dos responsáveis pelas políticas. Políticas isoladas de incentivos, como as aplicadas pelo FAIN, são insuficientes para gerar os objetivos de longo prazo das regiões periféricas: adensamento da estrutura industrial, desenvolvimento de cadeias produtivas, enraizamento dos interesses estratégicos das empresas, geração de emprego de qualidade e crescimento dos níveis de renda *per capita* de forma sustentada.

Abstract

The aim of this article is to analyze, based on the results of a field research, the case of the shoes industry in the State of Paraíba, which includes the municipalities of the region between Campina Grande and the Paraíba's seacoast. It is investigated the role of public policies in the productive transformation of peripheral regions, concluding that the policies implemented by the State of Paraíba to attract large shoes companies were insufficient to promote a long term industrial strategy, since those companies are subordinated to the global strategies of their headquarter, located outside the State, and have few links with local activities. A data to be detached in the

present article refers to the incorporation of producing units with significant capacity to generate job and wage income in small cities, situated geographically around of the industrial concentration of the Great João Pessoa and that they have been excluded of the works that evaluate the sector.

Key words:

Shoes industry; Public policies; Business strategy.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Bases estatísticas:** relação anual de informações sociais: RAIS 2001. Brasília, 2001. 1 CD-ROM.
- CASSIOLATO, J. E.; SZAPIRO, M. Arranjos e sistema produtivos locais no Brasil. In: UFRJ. **Proposição de políticas para a promoção de sistemas produtivos locais de micro, pequenas e médias empresas.** Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist/NTF2/NT%20CassioMarina.PDF>>. Acesso em: 20 jun. 2003.
- CAVALCANTI FILHO, P. F. M. B.; SILVA, J. A. **Arranjo produtivo de couro e calçados da Paraíba:** sub-área da Grande João Pessoa. João Pessoa: SEBRAE/PROMOS, 2003. (Relatório de pesquisa).
- JOÃO PESSOA. Secretaria da Indústria, Comércio, Turismo, Ciência e Tecnologia. **Cadastro industrial do setor de couro, calçados e afins do Estado da Paraíba.** João Pessoa, 2002.
- LEMOS, C.; PALHANO, A. Arranjo produtivo coureiro-calçadista de Campina Grande/PB. In: BNDES. **Arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico.** Rio de Janeiro, 2000. (Nota técnica, 22). Disponível em <<http://www.ie.ufrj.br/redesist/P2/textos/NT22.PDF>>. Acesso em 25 nov. 2002.

MOUTINHO, L. M. G. **Arranjo produtivo de couro e calçados da Paraíba**: produção litorânea complementar. João Pessoa: SEBRAE/PROMOS, 2003. (Relatório de pesquisa).

SILVA, J. A. R. **Da globalização aos novos espaços industriais**: o caso da indústria de calçados na Paraíba. Recife, 2002. 212 f. Tese (Doutorado em Economia) – PIMES, Universidade Federal de Pernambuco.

Recebido para publicação em 24.SET.2003.