

A inserção da Bahia no movimento de realocização da indústria calçadista no Brasil

Telma Andrade Almeida¹

Resumo: O processo de instalação de indústrias de bens finais em regiões distantes dos centros tradicionais de produção começou a ganhar força no Brasil a partir dos anos 1990, quando a abertura econômica trouxe para o mercado nacional produtos importados a preços altamente competitivos. Para fazer frente ao aumento da concorrência, empresas dos mais variados segmentos, atraídas por políticas de incentivos implementadas por Estados e municípios como forma de trazer indústrias para suas regiões, começaram a migrar para novos locais em busca de menores custos de produção. Na região Nordeste, o Estado da Bahia foi o destino preferencial de empresas do segmento calçadista, tradicionalmente concentrado no eixo Sul-Sudeste do país. Diante desse contexto, o presente artigo, a partir de estudos bibliográficos, analisa a inserção da Bahia no movimento de realocização da indústria calçadista no cenário produtivo nacional e propõe averiguar até que ponto essas empresas têm contribuído para o desenvolvimento dos locais onde se instalaram. Os resultados alcançados apontam que tais atividades, embora tenham contribuído para a diversificação e interiorização da matriz industrial baiana, apresentam baixo nível de integração e encadeamento e resultados pouco satisfatórios no que se refere à contribuição para o desenvolvimento dos locais hospedeiros.

Palavras-chave: Desconcentração Industrial. Indústria Calçadista. Políticas de Incentivos. Desenvolvimento Regional.

¹ Mestre em Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Graduada em Ciências Econômicas pela UESB. Professora de Economia da Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC). E-mail: telmauesb@hotmail.com.

Abstract: The installation process of final goods industries in regions distant from the traditional centers of production began to gain momentum in Brazil since the 1990s, when economic liberalization has brought to the domestic market imported products at highly competitive prices. To cope with increased competition, companies of various sectors, attracted by incentive policies implemented by states and municipalities in order to attract industries to their regions, began to migrate to new locations in search of lower production costs. In the Northeast, the state of Bahia was the preferred destination for companies in the footwear sector, traditionally concentrated in the South-Southeast. In this context, this article from bibliographic studies, analyzes the inclusion of Bahia in the movement to relocate the footwear industry in domestic and productive scenario aims to ascertain the extent to which companies have attracted contributed to the development of the places where they settled. The results indicate that the activities attracted, although they have contributed to the diversification and internalization of industrial matrix Bahia, have a low level of integration and chaining and unsatisfactory results in terms of contributing to the development of local hosts.

Keywords: Industrial Deconcentration. Footwear Industry. Incentive Policies. Regional Development.

Introdução

Nos anos 1990, a velocidade e a abrangência do processo de globalização levaram a economia brasileira a passar por uma série de transformações. Diante de uma nova fase do capitalismo mundial na qual fronteiras comerciais, financeiras e de comunicação se rompiam com uma rapidez jamais vista, o Brasil deu início a uma série de reformas estruturais visando a uma melhor inserção do país à nova realidade imposta pelo mundo dito globalizado.

Nesse sentido, importantes mudanças como abertura comercial, desregulamentação financeira e privatização de empresas estatais começaram a ser implementadas. Isso provocou um aumento considerável da concorrência em diversos segmentos em função de uma entrada maior de produtos estrangeiros no mercado nacional. Para fazer frente à competitividade dos artigos importados, inúmeras empresas foram obrigadas a buscar novas formas de reduzir, de maneira significativa, seus custos de produção.

Como parte do conjunto dessas medidas, o governo federal também reduziu sua atuação como agente planejador e financiador de programas de fomento e passou a atribuir mais responsabilidade a Estados e municípios pelo desenvolvimento de suas regiões. Em consequência, as unidades federadas, valendo-se de uma maior autonomia fiscal e financeira definida pela Constituição de 1988, deram início a uma grande disputa pela atração de novos investimentos privados em seus territórios lançando mão de uma política agressiva de incentivos fiscais, financeiros e de infraestrutura.

A adoção de políticas de incentivos foi justificada, entre outras razões, pela ideia de que trazer indústrias, especialmente para regiões mais carentes, seria suficiente para conduzir essas localidades a um efetivo processo de modernização e desenvolvimento. Entre os Estados da federação que entraram nessa grande disputa, conhecida como “guerra fiscal”, a Bahia obteve destaque e, por meio da implantação de vários programas de incentivos, não mediu esforços para atrair o grande capital.

Assim, a adoção de políticas de incentivos por Estados e municípios para chamar novos investimentos produtivos e fomentar o desenvolvimento de suas regiões foi ao encontro da necessidade de redução de custos por parte das empresas e suscitou um importante processo de migração de indústrias em direção a regiões situadas fora do eixo tradicional de industrialização. Como resultado, houve certa desconcentração da indústria no Brasil e uma reorganização produtiva do território nacional.

Exemplo ilustrativo foi o que ocorreu com o segmento calçadista. Na tentativa de reduzir custos para enfrentar a concorrência dos artigos importados, especialmente os chineses, indústrias que se concentravam no Rio Grande do Sul e em São Paulo começaram a instalar unidades de produção em regiões mais distantes. Em função das condições oferecidas, o Nordeste foi o destino preferencial, especialmente os Estados da Bahia e Ceará.

Dentro desse contexto, o presente artigo analisa a inserção da Bahia no movimento de realocização da indústria calçadista no

território nacional. Para tanto, iniciamos com uma revisão teórica acerca dos modelos de desenvolvimento regional e local visando selecionar categorias analíticas que nos possibilitem compreender o processo de instalação de indústrias desse segmento no interior da Bahia. Em seguida, fazemos uma breve discussão sobre a indústria mundial de calçados abordando, entre outros aspectos, as principais características do setor e seus fatores locacionais de produção. Na sequência, mostramos como ocorreu a implantação da indústria coureiro-calçadista no Brasil; destacamos os pontos fortes do País e as principais dificuldades que ele enfrenta nos mercados interno e externo e apresentamos o contexto econômico que levou indústrias desse segmento a deslocar parte de suas unidades de produção do Sul-Sudeste para estados da região Nordeste. Por fim, descrevemos a indústria de calçados baiana abordando aspectos como estrutura, localização da produção, competitividade e perspectivas do setor. O objetivo é averiguar o nível de encadeamento e integração da cadeia coureiro-calçadista no Estado e verificar se essas empresas têm contribuído para o desenvolvimento das regiões onde se instalaram.

Revisão teórica dos modelos de desenvolvimento regional e local

As Teorias Clássicas da Localização, formuladas por economistas e geógrafos alemães entre o século XIX e início do século XX, são reconhecidas como os primeiros estudos sobre economia regional. A localização das atividades econômicas no espaço geográfico foi o tema central dessa corrente de pensamento que buscava explicar, entre outras questões, o fator determinante da renda econômica da terra, as razões que motivam uma indústria a se localizar em determinada região e as causas que levam o setor de comércio e serviços a ser mais pujante e diversificado em algumas cidades. Enfatizando as decisões do ponto de vista da firma, essas teorias preconizavam que uma empresa procura determinar sua “localização ótima” levando em conta basicamente o papel dos custos de transporte e de mão de obra. Os principais expoentes dessa corrente foram Von Thünen, Alfred Weber, Walter Christaller e

August Lösch, autores que dominaram o campo da economia regional até os anos 1940 (CAVALCANTE, 2004).

A partir da segunda metade do século XX, começam a surgir Teorias do Desenvolvimento Regional focadas nos fatores de aglomeração, ou seja, nas vantagens decorrentes da concentração de indústrias em um mesmo espaço geográfico. De acordo com Keller (2008), foi o economista britânico Alfred Marshall quem desenvolveu de forma pioneira e sistematizada o conceito de economias de aglomeração. No século XIX, esse economista abordou a temática da concentração de indústrias especializadas em certas localidades mostrando que a aglomeração gera grandes vantagens para as empresas, especialmente as pequenas. Nesse sentido, definiu economias de aglomeração como os ganhos de produtividade que resultam da concentração geográfica das atividades econômicas e chamou de “economias externas” todos os benefícios provenientes da aglomeração, como infraestrutura, proximidade com fornecedores, disponibilidade de mão de obra especializada, fluxo de informação e elevado grau de inter-relacionamento.

Enquanto as teorias clássicas enfatizavam basicamente o papel dos custos de transporte e de mão de obra na determinação da melhor localização das atividades econômicas, as novas teorias passaram a incorporar como fator de localização, e, portanto, de crescimento, a complementaridade entre firmas e setores (LOPES, 2003). Como viam na expansão do setor industrial o melhor caminho para o desenvolvimento das regiões, defendiam que cabia ao Estado o papel de fomentar o processo de industrialização concedendo altos subsídios a empresas desse segmento e provendo as regiões de infraestrutura necessária à instalação de unidades industriais. Dentro do novo enfoque, destacaram-se os conceitos de “polo de crescimento” do economista francês François Perroux e “efeitos para trás e para frente” do alemão Albert Hirschman.

Ao constatar que o crescimento não aparece por toda parte ao mesmo tempo, mas “manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou polos de crescimento e propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia”, Perroux introduziu

a ideia de polarização sugerindo que a promoção do desenvolvimento regional tem início com a identificação dos espaços que reúnem as melhores condições para se transformar em polos de crescimento e que, a partir daí, o investimento concentrado na constituição desses polos gera um processo de crescimento econômico por difusão em toda a economia.

Geograficamente concentrado, o polo industrial complexo transforma o seu meio geográfico imediato e, se tem poder para tanto, toda a estrutura da economia nacional em que se situa. Centro de acumulação e concentração de meios humanos e de capitais fixos e definidos, chama à existência outros centros de acumulação e concentração de meios humanos e de capitais fixos e definidos (PERROUX, 1975, p. 108).

Em seu modelo de aglomeração industrial, Perroux introduziu os conceitos de indústria motriz e indústria movida. A “indústria motriz”, ou “empresa líder”, ou ainda “indústria chave” é aquela que, ao ampliar suas próprias vendas de bens finais ou intermediários (*outputs*) e suas compras de serviços e produtos, induz o aumento nas vendas de outras indústrias, as chamadas indústrias movidas, que são as que fornecem matérias-primas, insumos, mão de obra, capital e serviços (*inputs*). Desse modo, Perroux define indústria motriz como uma indústria que “induz na totalidade dum conjunto, por exemplo, numa economia nacional, um crescimento de volume de produção global muito maior do que o crescimento do seu próprio volume de produção” (PERROUX, 1975, p. 106). Assim, quando há um aumento no volume de vendas numa indústria-chave, há também uma forte expansão e crescimento de um conjunto mais amplo. O crescimento do conjunto da economia resulta, assim, das inter-relações entre esses dois tipos de indústria, sendo as empresas líderes as responsáveis por transmitir os efeitos da expansão às indústrias movidas.

A concepção de crescimento de Perroux está associada, portanto, ao conceito de polo, definido como uma unidade econômica motriz ou um conjunto dessas unidades as quais exercem efeitos de expansão, integração e encadeamento sobre outras relacionadas.

O economista alemão Albert Hirschman também desenvolveu nos anos 1950-60 uma análise sobre a questão regional, baseada no conceito de interdependência setorial manifesta nos níveis de encadeamento (*linkages*) das produções setoriais e na sua relação com o desenvolvimento econômico de um país ou região. Assim, para explicar o processo de transmissão inter-regional e internacional do crescimento econômico, utilizou os conceitos de efeitos para frente (*forward linkages*) e para trás (*backward linkages*).

Os *backward effects* representam as externalidades decorrentes da implantação de uma ou mais indústrias em determinada região, ou seja, referem-se à capacidade de essas empresas estimularem um aumento na oferta de produtos por elas insumidos no setor a montante (*input*). Para Hirschman, a industrialização voltada para a produção de bens intermediários e/ou de consumo final pode estimular os *backward effects*, sendo estes fundamentais para o processo de desenvolvimento. Por outro lado, as *linkages* para frente (*forward effects*) correspondem à capacidade de uma indústria ou setor induzir outros setores a usarem seu produto como insumo tornando viáveis diferentes empreendimentos que se posicionam a jusante (*output*). Dentro dessas inter-relações, o impulso ao desenvolvimento seria motivado por atividades com grande capacidade de gerar encadeamentos, especialmente, *backward linkages*, maximizando as expansões econômicas diretas ou induzidas em outros setores.

Os trabalhos iniciados por Perroux e Hirschman e seguidos nas décadas seguintes por outros autores completaram um ciclo na Ciência Regional, constituído por teorias que atribuíam à industrialização e ao planejamento público centralizado a força motriz do processo de desenvolvimento. Tais teorias exerceram grande influência nas políticas de desenvolvimento regional implementadas por governos de vários países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento, especialmente entre os anos 1950-1970.

Contudo, a persistência das desigualdades entre e em países e regiões levaram a um questionamento da teoria difusionista do desenvolvimento,

que passou por uma nova transição conceitual. Contribuiu para isso o esgotamento do modelo fordista de produção no final dos anos 1970 e o grande dinamismo econômico verificado em regiões da Europa que adotavam uma política pública regional inovadora em relação às pequenas e médias empresas (WEGNER et al., 2004). Esses fatos chamaram atenção dos estudiosos da área e suscitaram novas interpretações sobre estratégias de desenvolvimento regional. Ideias endogenistas começaram então a ganhar força e os fatores socioculturais, bem como os atores e as potencialidades locais, passaram a ser mais valorizados.

Ao contrário da teoria tradicional, cujo foco é a industrialização e a necessidade de transferência de recursos externos como força impulsionadora do desenvolvimento, a nova teoria baseia-se na ideia de que “localidades e territórios dispõem de recursos econômicos, humanos, institucionais e culturais, bem como de economias de escala não aproveitadas, que formam seu potencial de desenvolvimento” (BARQUERO, 2002, p. 57).

Partindo da premissa de que não existe um modelo único de desenvolvimento que possa ser implementado com garantia de sucesso em qualquer lugar e em qualquer situação, uma vez que cada região possui suas particularidades, limitações e aptidões naturais e potenciais, a nova teoria preconiza que é necessário, antes de tudo, identificar as características individuais do local para, a partir desse conhecimento, definir qual a melhor política de desenvolvimento a ser implementada.

Assim, a teoria do desenvolvimento local apoia-se nas teorias sobre o crescimento endógeno, ou seja, reconhece que é a partir do conhecimento do potencial endógeno de uma região, constituído por seus recursos econômicos, humanos, institucionais e culturais, que se analisam quais elementos devem ser utilizados na formulação de estratégias de desenvolvimento para o local.

Para Amaral Filho (1996), o crescimento não se expande espontaneamente de uma região para outra mediante processo de polarização como defendia a teoria tradicional. Por isso, é necessário dotar o local ou região de fatores locacionais econômicos capazes de

criar um sistema produtivo com efeitos multiplicadores que se propagam de maneira cumulativa transformando a região em um aglutinador de novas fatores atividades.

Para isso, recomenda-se a implantação de projetos econômicos de caráter estruturante, com uma cadeia de atividades interligadas. Esses projetos podem estar ligados a algum tipo de vocação da região, como a disponibilidade de recursos naturais específicos (vantagens comparadas), a existência de atividades típicas, ou alguma atividade econômica criada pelo planejamento em função da vontade política das lideranças locais ou regionais, a qual pode ser vantagem competitiva (AMARAL FILHO, 1996, p. 57).

Cabe ainda ressaltar que na teoria do desenvolvimento local deve haver uma combinação de fatores locais e externos e o território não se apresenta como um receptor passivo das ações das grandes empresas ou do planejamento público centralizado. Deve haver convergência entre as estratégias das empresas e os interesses do local, de forma que eles atuem juntos e criem sinergias que beneficiem a região e os atores locais em vez de atender exclusivamente aos interesses do setor empresarial.

Diante do exposto, percebemos que o conjunto de teorias que versam sobre o desenvolvimento regional nos fornece as seguintes categorias analíticas para compreendermos o processo de deslocamento de indústrias do segmento coureiro-calçadista brasileiro dos centros tradicionais de produção rumo a regiões mais distantes, como a Bahia: custo de transporte, custo da mão de obra, complementaridade entre firmas e setores, integração das empresas, ação ativa do local, aproveitamento das potencialidades locais, aprendizagem e inovação tecnológica.

Para conhecermos melhor o segmento coureiro-calçadista e verificarmos de que forma ele pode se configurar como um vetor de desenvolvimento regional, os tópicos seguintes apresentam as principais características desse setor abordando aspectos como localização espacial da produção, perfil da mão de obra, competitividade e estrutura produtiva.

A indústria coureiro-calçadista: características e localização espacial da produção

A indústria de calçados tem como principal característica o uso intensivo de trabalho humano em um processo de fabricação apoiado em técnicas e procedimentos que não exigem qualificações especiais. Na definição de Fernandes (2003, p. 103), todo o complexo industrial coureiro-calçadista² pode ser considerado “um ramo de atividade tradicional da economia, geralmente caracterizado como produtor de bens de baixa complexidade tecnológica, altamente heterogêneos, de uso intensivo de mão de obra, e destinados ao consumo final”.

De acordo com dados da Couromoda (2009), os países em desenvolvimento fornecem a maior parte dos calçados consumidos no mundo. Destacam-se exportadores como China, Índia, Vietnã, Indonésia, Brasil e Itália. Com exceção de Brasil e México, a produção de calçados dos países pertencentes ao continente americano não é expressiva em termos de capacidade de produção. Por isso, a maior fração dos artigos é destinada aos mercados locais. Países da América Latina como Argentina, Venezuela e Chile não apresentam boas perspectivas de desenvolvimento do mercado de calçados, posto que não contam com grandes vantagens competitivas em termos de custos de produção e de mercado (ANDRADE; CORRÊA, 2001).

Como o custo salarial tem peso considerável no preço dos produtos desse segmento, a concorrência é concentrada nos países que oferecem mão de obra mais barata. Por isso, a indústria calçadista, uma das grandes empregadoras internacionais, costuma migrar de uma região para outra em busca de mão de obra abundante e barata, evitando qualquer “enraizamento” ou vínculo com o local onde se instala. Como mostra a Tabela 1, os principais produtores são China, Índia e Brasil.

² A cadeia industrial coureiro-calçadista abrange: o curtume, que transforma o couro cru em matéria-prima para confecção de sapato; os fornecedores de materiais sintéticos, matéria-prima para os calçados sintéticos e os fornecedores de embalagens, de máquinas e componentes.

Tabela 1 – Principais produtores mundiais de calçados (em milhões de pares)

Países	2004	2005	2007	2008
China	8.800	9.000	10.209	9.806
Índia	850	909	980	2.012
Brasil	750	762	796	816
Vietnã	445	525	665	676
Indonésia	564	580	565	563

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Couromoda (2009).

Por atender aos fatores locacionais de produção da indústria calçadista, a China, que só ingressou nesse mercado na década de 1980, vem liderando a produção mundial de calçados há mais de dez anos. O país é o maior produtor, consumidor e exportador do produto. Atualmente, nada menos que 63% dos 13 bilhões de pares fabricados por ano são produzidos pelos chineses, a um preço que pode chegar a um terço do praticado no Brasil. Além da China, outros países asiáticos vêm aumentando a participação nesse mercado nos últimos anos. É o caso da Índia que, por oferecer salários baixos (US\$ 85,00), energia barata, desmobilização sindical e ausência de leis ambientais, atrai diversas indústrias. Como pode ser observado na Tabela 1, a produção de calçados naquele país saltou de 980 milhões de pares em 2007 para 2.012 em 2008. E esse número deve aumentar, posto que a brasileira Vulcabrás/Azaleia comprou uma fábrica no país asiático em 2011 e está transferindo para lá a parte mais intensiva em mão de obra de sua produção de tênis.

Vale ressaltar que a mudança na direção da produção de calçados para países em desenvolvimento ocorreu para atender os segmentos de produção dirigidos ao consumidor de baixa e média rendas em mercados de países avançados. As faixas com maior poder aquisitivo continuaram a ser atendidas por fabricantes de países desenvolvidos mediante manufatura local e estratégias dirigidas a elevar a qualidade do calçado produzido e a desenvolver *design* e marca própria.

As indústrias calçadistas italiana e espanhola, por exemplo, cuja organização industrial é dominada por empresas de pequeno porte, atuam em nichos de mercado nos quais acabamento, qualidade e atendimento às necessidades de consumo especializadas são os elementos

mais competitivos. A França tem como pontos fortes a tradição em *design*, a confiança nos relacionamentos estabelecidos ao longo do tempo, o atendimento a prazos de entrega e a proximidade do mercado consumidor. A Inglaterra tem sua presença no mercado internacional garantida por meio da reputação de suas marcas.

O mercado coureiro-calçadista no Brasil

No Brasil, o desenvolvimento do complexo coureiro-calçadista teve início no século XIX, quando imigrantes alemães e italianos implementaram a atividade de curtume do couro visando a fabricação de selas para montaria e sandálias. A maior concentração de curtumes ocorreu na cidade de Franca (SP) e na região do Vale dos Sinos (RS) onde a indústria calçadista iniciou seu processo de desenvolvimento. Em 1888, foi fundada a primeira fábrica de calçados do país nesse Estado que, com o passar dos anos, tornou-se o mais importante na produção de artigos desse segmento no Brasil.

Atualmente o Rio Grande do Sul também é considerado o maior *cluster*³ coureiro-calçadista do mundo em função da grande variedade de fornecedores de matéria-prima, máquinas e componentes e do alto nível de tecnologia de produtos e inovações. Estima-se que o Estado abriga em torno de 60% das indústrias de componentes e 80% da indústria brasileira de máquinas para couros e calçados. Além das empresas voltadas para a fabricação do produto final, são mais de 1500 indústrias de componentes, 400 empresas especializadas no curtimento e acabamento do couro processando anualmente mais de 30 milhões de peles e cerca de uma centena de fábricas de máquinas e equipamentos. Os polos calçadistas lá instalados também concentram 40% da produção nacional de calçados e 56,3% do valor das exportações (SILVA, 2010).

De acordo com Nery (2003), a indústria brasileira de calçados é caracterizada, a exemplo da italiana e da espanhola, pela forte concentração da produção em algumas regiões geograficamente definidas.

³ O conceito de *cluster* compreende todo tipo de aglomeração de atividades geograficamente concentradas e setorialmente especializadas, não importando o tamanho das unidades produtivas, nem a natureza da atividade econômica desenvolvida, podendo ser da indústria de transformação, do setor de serviços e até da agricultura.

Essas regiões podem ser consideradas aglomerações setoriais, posto que, além da concentração geográfica da produção, existe uma forte especialização em alguns segmentos de mercado. A região do Vale dos Sinos⁴, por exemplo, especializou-se na produção de calçados femininos, enquanto Franca, em artigos masculinos.

Assim, a estrutura produtiva de calçados no Brasil guarda algumas semelhanças com o modelo estrangeiro, uma vez que é formada por pequenas e médias empresas que se organizam num sistema de cooperação gerando uma eficiência coletiva em função das vantagens de aglomeração. Todavia, os baixos salários pagos nessas aglomerações setoriais expressam as principais diferenças em relação aos exemplos estrangeiros.

De acordo com a Associação Brasileira das Indústrias de Calçados (ABICALÇADOS, 2010), todo o complexo industrial formado pelos setores de curtumes, calçados, componentes, máquinas e artefatos de couro movimenta US\$ 21 bilhões por ano, reúne 10 mil indústrias e emprega cerca de 500 mil pessoas no Brasil. Por ser intensivo em mão de obra, o setor é um dos que mais geram emprego no país. Considerando-se apenas o parque calçadista brasileiro, são 8.400 indústrias produzindo aproximadamente oitocentos milhões de pares por ano. Desse total, 180 milhões são destinados à exportação.

O Brasil hoje é classificado como o terceiro maior produtor mundial de calçados (só perde para China e Índia). O país possui polos industriais em cidades de São Paulo, Minas, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Ceará, Paraíba, Sergipe e Bahia. A Azaléia (RS) lidera a fabricação de calçados do país, a produção nacional de calçados femininos e está entre uma das cinco maiores do mundo.

Nos últimos anos, o setor calçadista brasileiro vem enfrentando uma fase difícil, em função do câmbio desfavorável, da crise nos mercados americano e europeu e do aumento constante da concorrência com os importados, especialmente os calçados asiáticos. Devido às dificuldades, algumas indústrias vêm fechando unidades de produção em todo o Brasil,

⁴ A expressão Vale do Sinos é uma abreviatura de Vale do Rio dos Sinos, referida para designar um conjunto de municípios que se localizam no entorno do rio que lhe dá, então, tal denominação. Mas não existe nenhum documento oficial que assim a delimite geograficamente.

inclusive no Nordeste, para se instalar em países que oferecem mão de obra ainda mais barata.

Em 2008, a americana Crocs, fabricante de calçados coloridos de borracha, fechou sua única fábrica instalada no Brasil. No mesmo ano, a Dakota também encerrou as operações de sua unidade industrial no município de Bom Retiro do Sul (RS). A Vulcabrás/Azaléia fechou, nos últimos anos, todas as unidades produtivas instaladas no Rio Grande do Sul. Ao explicar os motivos do encerramento das atividades produtivas no Estado, o presidente da empresa, Milton Cardoso, em entrevista publicada no site clicRBS argumentou: “As nossas outras unidades, localizadas no Nordeste, são muito maiores e, por terem maior escala, têm naturalmente custos reduzidos. Além disso, há alguns benefícios fiscais no Nordeste que também barateiam a produção.”

Contudo, as vantagens encontradas no território nordestino não impediram que a empresa também desativasse, em dezembro de 2011, seis galpões de produção instalados na Bahia. A justificativa novamente esteve relacionada à perda de competitividade em função do câmbio valorizado e dos baixos preços dos calçados importados. No mesmo ano, a empresa comprou uma fábrica na Índia e está transferindo para lá a parte mais intensiva em mão de obra de sua produção de tênis.

Na tentativa de proteger a indústria nacional da concorrência desleal com os chineses, desde março de 2010, os calçados vindos desse País são sobretaxados em US\$ 13,85 o par. Contudo, para fugir da aplicação da sobretaxa, os calçados chineses passaram a ser montados na Indonésia e no Vietnã, tornando esses dois países grandes exportadores do produto para o Brasil. Por isso, a pedido da ABICALÇADOS, a Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) abriu um processo de investigação para apurar o caso.

A inserção da Bahia no processo de realocização da indústria calçadista

A partir dos anos 1990, a busca por redução de custos em indústrias de diversos segmentos desencadeou um processo de desconcentração espacial da indústria no Brasil. Conforme Santos (2002, p. 67):

Foi a busca de maior competitividade e maior participação no mercado internacional que provocou a migração de empresas traduzida pela procura de redução de custos de produção e de transporte: mão de obra de menor custo, incentivos fiscais e financeiros dos governos estaduais e maior proximidade do mercado americano.

A disposição das empresas, até então concentradas no eixo Sul-Sudeste, em instalar unidades produtivas em outras regiões acirrou a disputa entre os estados brasileiros que deram início a uma verdadeira “guerra fiscal” na tentativa de atrair novos empreendimentos para seus territórios. A política de incentivos adotada pelos Estados e as diferenças salariais existentes no país provocaram um fluxo de investimentos em direção às mais distintas regiões e ocasionaram importantes mudanças na configuração espacial da indústria no Brasil.

No que se refere ao segmento coureiro-calçadista, apesar de a maior parte das empresas ainda permanecer localizada no Rio Grande do Sul e em São Paulo, a produção nacional começou a distribuir-se por outras regiões, especialmente pelo Nordeste. Estados como Ceará e Bahia conseguiram atrair um grande número de empresas desse segmento graças à garantia das melhores condições para a fabricação de calçados uma vez que os custos de produção nesses locais eram bem inferiores aos de outras regiões brasileiras.

A figura 1 destaca as empresas oriundas dos polos de calçados de Franca (SP) e do Vale dos Sinos (RS) que instalaram unidades de produção no Nordeste transformando Estados como a Bahia e o Ceará em importantes produtores de calçados no cenário nacional.

Figura 1 – Empresas de calçados que estabeleceram unidades produtivas na região Nordeste do Brasil.

Estado	Empresas
Ceará	Paquetá, Dakota, Grendene, Vulcabrás, Musa Calçados, HB, Betarello, Democrata, Aniger e Dilly.
Bahia	Diadora (Paquetá), Dilly, Piccadilly, Reichert, Reiter (subsidiária da Reichert), Schmidt, Bottero, Andreza, Maide (parceria com a Henrich), Ibi, Via Uno, Trevo, Cariri, Leve, Kildery, Azaléia, Bibi, Ramarim, Klin, Bical, Ortopé, Bison, Daiby, Valdimello, Irwin, Cambuci.

Fonte: Extraído de: Azevedo, 2002.

Além da concessão de incentivos, fatores como localização geográfica favorável (próxima aos mercados do Sudeste), menor pressão exercida pelos sindicatos dos trabalhadores, oferta de terrenos por baixo preço, apoio logístico governamental e, especialmente, existência de mão de obra de baixo custo, elemento particularmente importante para indústrias intensivas em mão de obra, foram decisivos para a inserção da Bahia no processo nacional de realocação das empresas calçadistas. Para atraí-las, o governo se comprometeu com a disponibilização de áreas necessárias aos empreendimentos; construção e concessão dos empreendimentos, em regime de comodato, pelo período de 10 a 15 anos, renováveis por mais 10; fornecimento de energia elétrica, água e serviço telefônico, além da implantação de cursos de capacitação e treinamento da mão de obra contratada (NERY, 2003).

No período que antecedeu a política de incentivos, a indústria calçadista da Bahia caracterizava-se pelo pequeno porte e pela produção familiar do tipo artesanal. Em sua grande maioria, localizavam-se em Salvador. Não havia uma especialização da produção em um único segmento de mercado. Além da produção de calçados, também eram fabricadas bolsas, mochilas e cintos, entre outros artefatos de couro (SEPLANTEC, 2000).

De acordo com a ABICALÇADOS (2010), o polo calçadista baiano conta com 66 plantas industriais, sendo 43 de calçados e 23 de componentes. Distribuídas em municípios do interior do Estado,

essas empresas propiciam uma oferta de mais de 26 mil empregos. A produção anual de 43 milhões de pares é bastante diversificada e abrange tênis, calçados femininos, chuteiras e calçados diversos, inclusive infantis. Também são fabricados acessórios como bolsas, cintos, carteiras e pastas.

Pela localização relativamente dispersa das unidades de produção, a distribuição espacial das empresas na Bahia difere da observada nos principais Estados produtores de calçados no Brasil (RS e SP) que formaram, historicamente, um aglomerado de empresas em determinadas regiões. Em São Paulo e no Rio Grande do Sul, o segmento calçadista concentra-se basicamente em Franca (SP) e na região conhecida como Vale dos Sinos (RS). Este se caracteriza como um *supercluster* do segmento coureiro-calçadista devido à grande densidade de fluxo de informações, ao profundo relacionamento institucional, à presença de agentes de exportação e à existência de empresas produtoras a montante e a jusante. Assim, as fábricas encontram-se concentradas geograficamente e operam em conjunto beneficiando-se das vantagens da aglomeração em um ambiente de cooperação e eficiência coletiva.

Dessa forma, a renúncia às vantagens da aglomeração na Bahia é compensada pela existência de um aglomerado no Sul do País onde estão localizadas as sedes dessas empresas. Além disso, unidades de produção distribuídas de forma relativamente dispersa em municípios que oferecem poucas alternativas de emprego é um fator que dificulta a organização sindical.

Outra particularidade da indústria de calçados baiana refere-se ao diversificado perfil de produção, não havendo uma especialização ou mesmo um subsegmento que se destaque como ocorre no Vale dos Sinos (RS) e em Franca (SP), polos especializados na produção de calçados femininos e masculinos, respectivamente. Na Bahia, a produção anual de 43 milhões de pares é bastante diversificada e abrange tênis, calçados femininos, chuteiras, sandálias, botas e calçados infantis. Também são fabricados acessórios, como bolsas, cintos, carteiras e pastas.

Estrutura e competitividade da indústria baiana de calçados

Atualmente a Bahia tem fábricas de calçados em quase todo o seu território, sendo as principais áreas o Sudoeste baiano, que compreende Itapetinga, Jequié e Vitória da Conquista, além dos municípios na região do Vale do Paraguaçu, a região metropolitana de Salvador e as cidades de Feira de Santana, Alagoinhas, Itaberaba, Santo Antônio de Jesus e Serrinha. Cerca de 80% dos empregos do setor são gerados pelas empresas que migraram do Sul e do Sudeste para o Estado.

Não por acaso, o fator mão de obra foi decisivo para que empresas do segmento migrassem para o território baiano. Enquanto no Vale dos Sinos o salário médio está na faixa de 2 a 2,5 salários e em Franca 1,5 a 2,0 salários, o piso salarial para essa indústria na Bahia situa-se em torno de R\$ 572,00 (piso da categoria no ano de 2011). A mão de obra intensiva e os menores salários implicam reduções significativas de custos para a indústria calçadista e possibilitam a obtenção de vantagens competitivas no mercado.

Embora a presença de empresas fornecedoras de insumos especializados, componentes e equipamentos venha contribuindo para o fortalecimento do setor, Fernandes (2002 apud NERY, 2003) chama a atenção para o baixo nível de integração e encadeamento do segmento coureiro-calçadista no Estado e aponta alguns aspectos que têm comprometido o preenchimento de elos na cadeia produtiva local.

O autor destaca que as empresas que utilizam couro natural nos seus processos produtivos não adquirem o produto dos curtumes locais sob o argumento de que o couro produzido não atende as especificações de qualidade, além de possuir preços mais elevados. Outro aspecto refere-se à indústria petroquímica, que só negocia grandes volumes tornando inviável a relação com as empresas do segmento calçadista em função das pequenas escalas de produção da indústria local. Segundo o autor, esses fatores dificultam o encadeamento dos elos produtivos, e conseqüentemente, podem, a médio e longo prazos, comprometer a viabilidade dessa atividade na Bahia.

Também não existem no Estado empresas fabricantes de bens de capital, tais como as produtoras de equipamentos para curtimento, como máquinas para beneficiamento do couro. Outro problema refere-se à indústria de embalagens. Apesar da existência de algumas empresas, na Bahia o setor ainda não possui capacidade para atender a demandas específicas do setor calçadista local, principalmente quanto à fabricação das caixas para comercialização final dos produtos. Por esses motivos, as embalagens para essa indústria são, em geral, provenientes de São Paulo e Rio Grande do Sul, o que acarreta aumento de custo para as empresas. Segundo a SEPLANTEC (2000), embora de porte relativamente pequeno, sem grande capacidade de produção, as empresas fornecedoras de componentes que se instalaram no Estado para atender a demanda do segmento calçadista têm sido fundamentais para reduzir os custos de transporte e estoque de insumos, além de proporcionar maior agilidade nos prazos de entrega. As que estão em operação são a Fortik (adesivos, compostos termoplásticos, injetados, etc.), Sisa (forro e couro sintético), Injenort (solado e salto), Vinilex (solado PU/TR) e Baplastil (EVA e PU).

Contudo, vale ressaltar que essas empresas não adquirem seus insumos no Estado. Na maioria dos casos, importam as matérias-primas do exterior ou as adquirem do Centro-Sul do País, principalmente do Rio Grande do Sul e de São Paulo. Essa realidade configura uma ausência de integração a montante da cadeia produtiva de calçados na Bahia, que decorre de fatores como a alta competitividade dos preços adotados pelos concorrentes do Centro-Sul e do exterior e a pequena capacidade produtiva dos fabricantes de insumos que se instalaram no Estado. Como são em geral empresas de pequeno porte, só conseguem atender a baixos volumes de pedidos, o que as impede de obter preços vantajosos com os fornecedores locais, a exemplo da indústria petroquímica que só realiza negociações em grandes volumes (SEPLANTEC, 2000).

Toda essa falta de encadeamento produtivo demonstra que a atração de fábricas de calçados para a Bahia ainda se apresenta de forma bastante incompleta, o que faz com que as vantagens decorrentes das economias de aglomeração sejam pouco exploradas. Além disso, tal situação assume um fator estrutural que pode ameaçar a permanência

dessas indústrias no Estado. Em um cenário de retirada dos incentivos fiscais e financeiros, por exemplo, dificilmente elas se manteriam no território baiano.

Por isso, uma das razões para acreditarmos que as políticas de incentivos, implementadas pelo governo baiano, não podem ser consideradas uma alternativa eficaz na promoção do desenvolvimento regional é o alto grau de rotatividade do tipo de investimento que elas costumam atrair. Outra razão refere-se ao fato de essa política não ter sido acompanhada por um projeto de estruturação e fortalecimento da cadeia coureiro-calçadista para que esta pudesse se tornar viável a médio e longo prazos.

Outro ponto negativo refere-se ao perfil da mão de obra. A escolaridade mínima exigida por empresas desse segmento é basicamente o ensino fundamental. Sendo a indústria calçadista um segmento de uso intensivo de trabalho humano em um processo de fabricação que não exige qualificações especiais, a formação de capital humano por meio de investimentos em educação e pesquisa não é incentivada.

De acordo com a SEPLANTEC (2000), o polo calçadista baiano encontra-se alicerçado nos seguintes pontos:

- a) o setor dispõe de potencial de crescimento no mercado regional do Norte/Nordeste, principalmente de produtos populares;
- b) o Estado oferece boa logística e infraestrutura para escoamento da produção;
- c) a Bahia é o único estado do país a possuir uma empresa produtora de forro sintético (SISA), o que facilita o fornecimento desse insumo;
- d) dos Estados do Nordeste a Bahia é o que está mais próximo do Sul-Sudeste, principal fornecedor de insumos e maior centro consumidor do País, o que implica menores custos de transporte;
- e) os fatores mão de obra e incentivos fiscais proporcionam, na Bahia, uma redução bastante significativa nos custos de produção, garantindo assim maior competitividade às empresas aqui instaladas;
- f) a política de incentivos fiscais adotada pelo Estado permite um ganho entre 10% a 15% no preço final de venda dos calçados.

Por outro lado, alguns pontos fracos podem comprometer, a médio e longo prazos, a permanência dessas empresas em território baiano. Entre eles: a dependência excessiva dos incentivos fiscais para sua manutenção; a carência de empresas fornecedoras de insumos na região e o baixo volume de produção das poucas que existem, havendo assim baixo adensamento da cadeia produtiva; a baixa qualidade do couro baiano e a falta de uma estratégia agressiva de *marketing* do calçado local.

Assim, embora a indústria calçadista esteja conseguindo se manter no Estado, seu futuro a longo prazo é incerto e desperta preocupação levando-se em conta os pontos fracos que podem ameaçar o setor.

A política de incentivos elaborada pelo governo baiano no período analisado foi justificada, entre outras razões, pela ideia de que atrair indústrias para regiões mais carentes da Bahia seria suficiente para conduzir essas localidades a um efetivo processo de modernização e desenvolvimento.

Entretanto, considerando-se o caso das indústrias de calçados, verificamos que as empresas que expandiram suas plantas industriais rumo a Estados como a Bahia estabeleceram apenas linhas de produção complementares às existentes nas regiões de origem. De modo geral, as únicas etapas do processo produtivo realizadas na Bahia são corte, costura e montagem. A produção de linhas mais sofisticadas, as atividades de maior valor agregado dentro do processo produtivo, como *Design*, *Marketing*, Pesquisa e Desenvolvimento, Tecnologia, Gerenciamento e Comercialização, assim como as áreas de suprimento, logística e recursos humanos, continuam mantidas nas sedes das empresas, ou seja, no Sul/Sudeste. As unidades produtivas instaladas na Bahia configuram-se, portanto, como meros galpões isolados de produção de artigos de baixo valor agregado, capazes de promover apenas efeitos modestos sobre o crescimento/desenvolvimento local.

Percebemos então que, pela ótica da empresa capitalista, o objetivo do movimento de realocização da indústria de calçados nunca foi contribuir com a superação do atraso em que vivem as regiões para as quais elas decidem migrar, mas obter os menores custos de produção,

indispensáveis ao grau de competitividade dessas empresas nos mercados interno e externo. Nesse sentido, estados nordestinos como Ceará e Bahia passaram a despertar o interesse de empresas sediadas no eixo Sul-Sudeste, não porque estas decidiram de uma hora para outra se sensibilizar com os tradicionais problemas econômicos e sociais do Nordeste, mas sim porque esses locais passaram a oferecer vantagens capazes de proporcionar a essas fábricas uma redução significativa no custo do seu produto final.

Para realmente promover dinamismo nas regiões onde se instalaram as indústrias calçadistas teriam que, entre outras ações:

- Realizar nos municípios onde se instalaram outras funções de maior valor agregado dentro do processo produtivo;
- adquirir insumos das regiões contribuindo para a expansão de outros setores da economia e fortalecendo os níveis de integração e encadeamento;
- incentivar o processo de aprendizagem, pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias dentro do Estado;
- aumentar o salário dos funcionários, que está bem aquém do pago no Sul/Sudeste;
- pagar os impostos dos quais está isenta e que poderiam ser usados para investimentos na melhoria dos serviços públicos oferecidos à população.

Certamente, essas indústrias não deslocariam para a Bahia unidades produtivas distantes do eixo tradicional de produção, onde podem beneficiar-se das vantagens de aglomeração, contar com uma estrutura montada e com mão de obra qualificada com *know-how* na produção de calçados, se as condições indicadas acima lhe fossem impostas. Fica claro que o objetivo das empresas é simplesmente aproveitar-se das vantagens oferecidas e reduzir seus custos de produção.

Por isso, acreditamos que uma política adequada aos objetivos de fomento ao desenvolvimento de regiões mais carentes deveria pautar-se em um modelo de desenvolvimento endógeno, baseado nas

potencialidades de cada região, levando em consideração, principalmente, os recursos naturais existentes, a vocação trabalhista e produtiva da comunidade local e os fatores socioculturais. Além disso, torna-se imprescindível valorizar elementos decisivos para o desenvolvimento, como o capital social, o capital humano, o conhecimento, a pesquisa, a informação e as instituições. Percebemos que uma região dotada desses fatores, ou estrategicamente direcionada para desenvolvê-los internamente, teria melhores condições de atingir um desenvolvimento acelerado e equilibrado.

Considerações finais

A necessidade de reduzir custos e aumentar a competitividade nos mercados interno e externo levaram indústrias de diversos segmentos, tradicionalmente concentradas no eixo Sul-Sudeste, a instalar plantas industriais nas mais distintas regiões do país. Como consequência, o mapa produtivo nacional vem se modificando constantemente para atender aos interesses de grandes empresas que migram de uma região para outra em busca dos menores custos de produção.

Os locais “hospedeiros” geralmente veem como promissora a chegada de novas indústrias, especialmente daquelas intensivas em mão de obra. A ideia que parece prevalecer é que a geração de emprego e renda trazida pelos novos empreendimentos poderá impulsionar a economia local a crescer e conduzir a região a um efetivo processo de modernização e desenvolvimento. Nessa perspectiva, governos municipais e estaduais se empenham cada vez mais na adoção de políticas de atração de investimentos privados.

Contudo, a análise do processo de deslocamento da indústria calçadista rumo a estados como a Bahia nos leva a inferir que, pela ótica da empresa, o objetivo do movimento de realocização da indústria nunca foi contribuir com a superação do atraso em que vivem as regiões para as quais elas decidem migrar, mas obter os menores custos de produção, indispensáveis ao grau de competitividade dessas empresas.

Como grande parte dessas indústrias é atraída por políticas de incentivos fiscais, financeiros e de infraestrutura, em um cenário de retirada dessas vantagens, elas tendem a migrar para outras regiões. Dessa forma, não se observa por parte das empresas qualquer intenção em criar vínculo ou enraizamento com o local nem buscar um maior fortalecimento da cadeia produtiva mediante uma melhor articulação com outros setores dinâmicos da economia local.

Por isso, acreditamos que somente uma estratégia de desenvolvimento que valorize as potencialidades locais e incorpore outros fatores de produção como capital humano, ciência e tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, conhecimento e informação, instituições e meio ambiente pode efetivamente levar uma região a se desenvolver de forma sustentada com produtividade e competitividade, distribuição de renda e impacto ambiental reduzido.

Referências

ABICALÇADOS. Associação Brasileira das Indústrias de Calçados. Polos Produtores. 2010. Disponível em <<http://www.abicalcados.com.br/polos-produtores.html>>. Acesso em 27 março 2010.

AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 14, p. 35-70, dez. 1996.

ANDRADE, José Eduardo Pessoa; CORRÊA, Abidack Raposo. Panorama da Indústria Mundial de Calçados com Ênfase na América Latina. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 13, p. 95-126, mar. 2001.

AZEVEDO, Paulo Furquim de. *Competitividade da cadeia de couro e calçados*. Relatório para o Fórum da competitividade da cadeia produtiva de couro e calçados. Brasília: MDIC/PENSA, 2002. Disponível em: <<http://www.wp.feb.unesp.br/renofio/producao%20limpa/Van/Couro/estudopensaccouroForumCompetitividadeCouroCalçado.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2008.

BARQUERO, Antonio Vasquez. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre-RS: UFRGS Editora, 2002.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira. *Crédito e desenvolvimento regional: o caso do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia*. 2004. 235 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

COUROMODA. *Oportunidades para o Brasil avançar no setor de calçados*. 2009. Disponível em: <<http://www.couromoda.com/index.php>>. Acesso em 20 set. 2010.

FERNANDES, Cláudia Monteiro. *Complexo coureiro-calçadista – uma indústria promissora. Dez anos de economia Baiana*. Salvador: SEI, p. 103-119, 2003. (Série Estudos e Pesquisas, 57).

KELLER, Paulo Fernandes. Clusters, distritos industriais e cooperação interfirmas: uma revisão da literatura. *Rev. Economia & Gestão*, Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 30-476, set. 2008.

LOPES, Roberto Paulo Machado. *Universidade pública e desenvolvimento local: uma abordagem a partir dos gastos da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia*. Vitória da Conquista: Edições UESB, 2003.

NERY, Maria Goreth e Silva. *O pólo calçadista de Itapetinga (BA): um estudo das relações produtivas e dos aspectos políticos do espaço industrial*. 2003. 233f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2003.

PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: FAISSOL, Speridião. *Urbanização e Regionalização* – Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Textos selecionados. Rio de Janeiro: IBGE, 1975.

SANTOS, Angela Maria Medeiros et al. Deslocamento de empresas para os estados do Ceará e da Bahia: o caso da indústria calçadista. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 63-82, mar. 2002.

SEPLANTEC/SPE. A indústria calçadista na Bahia. *Salvador*, n. 2, 2000. (Série Estudos Estratégicos).

SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Melo e. Teorias da localização e de desenvolvimento regional. *Geografia*, Rio Claro, SP, v. 1, n. 2, p. 1-23, out. 1976.

SILVA, Daniel Carril. Análise mercadológica do setor de calçados. 2010. Disponível em <<http://blodocarril.blogspot.com/2010/11/analise-mercadologia-do-setor-de.html>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

WEGNER, Douglas et al. *Fatores críticos para a formação de clusters e redes de empresas*: um estudo Exploratório. São Paulo, USP. Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/Semead/7semead/paginas/artigos%20recebidos/Pnee/PNEE15_-_Fatores_cr%EDticos_forma%E7%E3o_clusters_e_.PDF>. Acesso em: 20 jun. 2009.

Recebido em: outubro de 2011

Aprovado para a publicação em: outubro de 2011