

JACOB CARLOS LIMA

Novos espaços produtivos e novas-velhas formas de organização do trabalho: As experiências com cooperativas de trabalho no Nordeste brasileiro

Este artigo analisa a nova industrialização do Nordeste brasileiro, resultante de políticas de atração industrial a partir dos anos 90 e caracterizada por incentivos fiscais a indústrias de uso de trabalho intensivo, como calçados e confecções, e pela indução de organização de cooperativas de trabalhadores para externalizar a produção e reduzir os custos com a mão-de-obra. Esse processo foi mais significativo no estado do Ceará. As cooperativas foram instaladas no interior do estado, com oferta abundante e barata de mão-de-obra sem outras opções de emprego e com inexistência de atividade sindical. Esse processo ocorreu num contexto de reestruturação económica e mudanças políticas de carácter neoliberal do Estado brasileiro, marcado pela abertura do mercado interno às exportações, a desnacionalização de sectores produtivos, a realocação industrial e a modernização tecnológica.

Este artigo¹ pretende analisar a nova industrialização do Nordeste brasileiro, resultante de políticas de atração industrial a partir dos anos 90, caracterizada por incentivos fiscais a indústrias de uso de trabalho intensivo, como calçados e confecções, e a indução de organização de cooperativas de trabalhadores para terceirizar a produção e reduzir custos com a força de trabalho. Deter-nos-emos no estudo do estado do Ceará, onde esse processo foi mais significativo. As cooperativas foram instaladas no interior do estado, na região semi-árida, com oferta abundante de força de trabalho, sem outras opções de emprego e inexistência de atividade sindical. Esse processo deu-se num contexto de reestruturação económica e mudanças políticas de carácter neoliberal do Estado brasileiro, marcado pela abertura do mercado interno às exportações. A busca por redução de custos significou eliminação ou desnacionalização de sectores produtivos, realocação industrial e

¹ A pesquisa de campo foi realizada entre 1997 e 2000 e entre 2002 e 2004, com visitas a cooperativas, observação do processo produtivo, entrevistas e questionários com dirigentes, trabalhadores e sindicalistas. Teve apoio financeiro da FINEP e CNPq.

modernização tecnológica em busca de competitividade internacional. Para os trabalhadores, a redução de custos significou ataques sistemáticos à regulamentação do mercado de trabalho e a utilização de formas alternativas de utilização da força de trabalho fora das relações salariais, alterando o significado de formas de organização do trabalho que, originalmente, pressupunham a autonomia, participação e posse coletiva dos meios de produção pelos trabalhadores.

1. Os novos espaços produtivos

A busca da redução de custos pelas empresas torna a mobilidade espacial um fenômeno global. Áreas antes marginais do processo produtivo, agora são “incluídas” no fluxo de uma economia internacionalizada. Áreas de industrialização antiga, com mão-de-obra treinada e organizada, são abandonadas por áreas que, mesmo sem possuir essas condições, permitem o barateamento do custo do trabalho. Ocorre, então, a ressignificação dos lugares.

Segundo Dupas (1999), dentro do período conhecido como acumulação fordista, mais especificamente no final dos anos 60 e começo dos anos 70, houve uma expansão de indústrias multinacionais em direção à periferia do sistema capitalista, em busca de “lugares” que oferecessem possibilidades de expansão rentáveis de investimento, em contraposição à “rigidez” das relações de trabalho nos países centrais e à força do movimento sindical do período. Esse processo impulsionou a industrialização por substituição de importações em países da América Latina e Sudeste Asiático, fazendo surgir um operariado “moderno” nesses países, com grande capacidade de mobilização.

Com o aprofundamento da internacionalização da economia, fracionam-se as cadeias produtivas com a formação de redes empresariais e o surgimento de empresas virtuais, que criam produtos fabricados, em partes ou em sua totalidade, em empresas menores distribuídas pelo mundo. Ao mesmo tempo em que se desconcentram os espaços produtivos, concentram-se cada vez mais os núcleos de decisões nas chamadas cidades globais (Sassen, 1998) dos países desenvolvidos, que se articulam com cidades globais situadas nos países emergentes. Nessas cidades situam-se os recursos e a mão-de-obra qualificada. Nos demais espaços, distribui-se a produção com trabalho intensivo e mão-de-obra desqualificada, incorporando novos territórios à economia globalizada. A ressignificação do território e sua produção, resultado dos sistemas informacionais, dar-se-ia pela composição de malhas, nós e redes coordenados por empresas. No novo desenho, o Estado e as fronteiras nacionais estariam perdendo o papel em sua determinação.

Dispersão e concentração das atividades produtivas marcam a nova divisão internacional do trabalho, mesmo considerando que o crescimento das indústrias de informações e a consequente transmissão automática de dados dão a impressão de que o “lugar” não tem importância. O gerenciamento e controle das operações exigem, segundo Sassen (1998: 16), lugares centrais onde é desenvolvido o trabalho globalizado, o qual necessita de vasta infraestrutura física, com a hiperconcentração de determinados meios, tais como telecomunicações, serviços especializados variados exigidos pelas tecnologias de informação, e para o controle e manutenção de uma rede global de fábricas e operações ligadas a serviços e mercados.

Nas últimas décadas do século XX, com o aumento da mobilidade do capital em termos transnacionais, originaram-se novas articulações entre diferentes áreas geográficas, assim como novos papéis a serem desempenhados por esses “lugares”. Entre os tipos mais conhecidos de localização para essa produção internacional, estariam os centros bancários *off shore* e as zonas de processamento de exportações, que assumem configurações distintas conforme o país em que se inserem.

Para Sassen (1998), as cidades permanecem como lugares destinados a certas atividades e funções. Atuam como elos de uma rede, onde o controle econômico e da propriedade situa-se em cidades “globais” que funcionam como pólos de comando da economia mundial, mercados das novas indústrias e lugares de produção das inovações e de concentração de mão-de-obra: de trabalhadores altamente qualificados, a prestadores de serviços dos mais diversos e em relações de trabalho diferenciadas.

A criação de redes controladas pela eletrônica, telemática, enfim, pelas novas tecnologias informacionais, reordena os espaços geográficos (realidade material pré-existente), territorializando ou desterritorializando as sociedades pelas práticas sociais.

Na periferia desse processo, situam-se cidades e territórios incorporados à produção global, que se tornam estratégicos a partir do barateamento da produção, propiciada por: legislações favoráveis aos investimentos, isenções de impostos, mão-de-obra abundante, barata e desorganizada, com processos produtivos tradicionais, trabalho intensivo e baixa incorporação de tecnologia. A informatização do controle permite às empresas matrizes acesso aos dados das empresas terceiras espalhadas pelo mundo. São espaços reapropriados funcionalmente, espaços dominados que perdem sentido, em termos de significação comunitária.

Para Santos (1999), o território incorpora sistemas naturais, sua base técnica e práticas sociais; assim, não haveria uma desterritorialização, mas uma revitalização do território a partir da mundialização da economia. As

novas técnicas multiplicariam a produtividade a partir de lugares, e por suas distintas capacidades de oferecer uma produtividade maior ou menor, produtividade esta que deixa de ser atributo de uma empresa, mas que se constitui atributo de lugares. Ao escolher cidades e regiões de um determinado país, as empresas exigem infra-estrutura adequada a seus investimentos, assim como condições políticas adequadas. São zonas de processamento de exportações, em países periféricos, onde as fábricas são implantadas para processar ou montar componentes trazidos de países centrais e reexportadas para esses mesmos países. São fábricas ou maquiladoras, situadas em diversos países que alteram sua legislação para aceitar esse tipo de atividade em seu território. É também a partir dessas condições que os “lugares” disputam a atração de novos investimentos como forma de serem incluídos nos fluxos da economia global.

Segundo Arbix e Rodrigues-Pose (1999), a abertura econômica dos países em desenvolvimento, em tese, traria efeitos positivos na direção de uma maior igualdade inter-regional. Isso pela demanda de trabalho não-qualificado, embora alfabetizado, resultante de economias de exportação, o que acarretaria uma redução das disparidades regionais nos países, considerando a capacidade de cidades ou regiões na formulação de estratégias de competição territoriais exitosas. Todavia, a questão é polêmica, uma vez que a competição pode neutralizar efeitos positivos de uma maior integração econômica.

A partir da abertura econômica brasileira e da formação do Mercosul, o país recebeu uma quantidade de investimentos estrangeiros diretos nunca vistos, entre os quais se destaca a implantação de grandes montadoras de automóveis e de empresas que compõem essa rede produtiva. Desencadeia-se, a partir daí, uma disputa territorial por esses investimentos entre os estados da federação, que será conhecida como “guerra fiscal”. Para Santos (1999), a produtividade e competitividade empresarial transcendem as estruturas internas corporativas e passam a ser atributo dos lugares, que agregam valor aos investimentos. Com isso, a “guerra fiscal” refletiria uma guerra global entre “lugares”.

No Brasil do final dos anos 80, a reestruturação produtiva reduziu radicalmente os empregos com novas tecnologias e formas de gestão, privatização de empresas estatais, deslocamento espacial de indústrias em busca de redução de custos e maior competitividade internacional. Alterou-se a configuração espacial da produção industrial no país com a incorporação de áreas antes marginais a esse processo, que adquiriram nova significação. É nesse contexto que o Nordeste do país se inseriu na “guerra fiscal”. Não em busca de grandes montadoras de automóveis, mas na atração de setores de mão-de-obra intensiva como o setor do vestuário, conforme veremos a seguir.

2. Guerra fiscal e realocação industrial

O setor do vestuário, que engloba confecções e calçados, caracteriza-se pela heterogeneidade e diversidade de seus processos produtivos ditados pela sazonalidade da demanda (Abreu, 1986). Apesar das inovações tecnológicas, normalmente restritas a grandes unidades produtivas, a costura propriamente dita constitui-se em um “gargalo” de produção, exigindo a utilização de grandes contingentes de força de trabalho em razão da multiplicidade de tarefas requisitadas conforme a peça realizada. Com isso, as grandes unidades fabris trabalham com produtos estandardizados, ficando as peças mais diversificadas e que exigem maior detalhamento com pequenas e médias unidades fabris, ou com uma infinidade de ateliês domiciliares, que possibilitam a flexibilidade produtiva exigida pelo mercado e pelas variações da moda. Essas unidades menores podem ou não trabalhar de forma terceirizada e, no seu conjunto, respondem pelo maior contingente de trabalhadores empregados. A relação imediata máquina de costura-operador ainda é predominante no processo produtivo, o que torna o trabalho intensivo uma característica do setor, apesar do avanço das inovações tecnológicas. A subcontratação de trabalhadores domiciliares que realizam tarefas específicas por encomendas é tradicional nesse ramo produtivo, e a novidade, se assim pode ser considerada, estaria na mobilidade espacial das grandes indústrias em busca de menores custos para atender a um mercado cada vez mais globalizado, assim como na utilização de formas de terceirização, até então pouco usuais.

A produção do vestuário é uma das mais globalizadas indústrias, estando presente, de forma simultânea, em mais de 40 países, do sudeste da Ásia à América Latina, Caribe e Europa, capitaneadas pelas TNC – *Transnational Corporations*, empresas globais que, através de tecnologias informacionais, coordenam a fabricação de produtos em múltiplos locais simultaneamente. Utilizando tecnologias simples, baseadas na relação trabalhador-máquina de costura, são indústrias caracterizadas pela utilização de trabalho intensivo. Sua expansão por países de regiões não industrializadas ou de industrialização recente, resulta na proletarianização de trabalhadores engajados originalmente na agricultura ou em atividades não capitalistas, que passam a ser incorporados como força de trabalho industrial. São trabalhadores, mulheres em sua maioria, que passam a constituir uma primeira geração – em grande medida – de trabalhadores de formas assalariadas distintas, sendo vulneráveis às condições de extrema exploração do trabalho (Bonacich *et al.*, 1994).

O caráter assumido por essas indústrias reflete uma forma global de guerra fiscal e de arranjos legais que criam distintos formatos de organização

e gestão da produção. Uma delas são as fábricas maquiladoras. Surgidas inicialmente no México, trabalham com produção em massa, lotes padronizados e exigências de produção simples. Montam peças básicas de roupas como jeans, roupas íntimas, uniformes industriais, etc. Utilizam insumos norte-americanos e maquinaria norte-americana e montam peças que são exportadas para o mercado norte-americano. Situam-se na fronteira com os EUA e utilizam basicamente o baixo custo da mão-de-obra local. O percentual de insumos mexicanos é mínimo.²

Essas maquiladoras se espalham pela América Central e Caribe, através de empresas asiáticas que se instalam no país aproveitando as cotas de exportação para os EUA. Beneficiam não só do baixo custo da mão-de-obra e ausência de qualquer regulação do mercado de trabalho desses países, mas também da repressão da atividade sindical. No México, como na América Central e no Caribe, representam percentual significativo da mão-de-obra utilizada no setor industrial, setor este que, entretanto, não possui qualquer caráter multiplicador. Situadas em Zonas Especiais de Processamento de Exportações (ZPE), beneficiam de incentivos fiscais e utilizam o território apenas como base de montagem de produtos, raramente agregando qualquer valor local a eles, ou transferindo qualquer tipo de tecnologia.

No Brasil, por ter um mercado de trabalho “formalmente” regulado, embora com grande flexibilidade no que se refere à demissão de pessoal, além da pouca observância efetiva da legislação do trabalho, as ZPE nunca saíram do papel. Nos anos 70, criou-se a única zona franca do país: Manaus, no interior da região amazônica. Uma zona franca peculiar voltada para a montagem de produtos e exportação para o mercado interno.

A chamada “era Collor”, nos anos 90, marcou a entrada do país nos tempos neoliberais da economia globalizada. O parque industrial brasileiro passou por um processo de reestruturação para se adaptar às exigências impostas pelo processo de globalização dos mercados. A busca da competitividade, através da modernização tecnológica, qualidade, redução de custos, implicou redução significativa do emprego industrial, desnacionalização de setores, encerramento de unidades fabris e desconcentração espacial da produção.

A busca de menores custos – leia-se mão-de-obra barata e pouco organizada – tem se refletido no aumento da mobilidade espacial das empresas para outras regiões do país. A saturação e degradação de áreas urbanas como São Paulo e o grande ABC tem levado, já há algum tempo, à transfe-

² Segundo Gereffi (1997), antes do NAFTA as empresas maquiladoras não tinham nenhuma relação com produtores de têxteis ou cadeias varejistas mexicanas.

rência de unidades fabris para o interior do estado e mesmo para outros estados, atraídas por melhor infra-estrutura, baixo custo dessa infra-estrutura, incentivos fiscais de prefeituras, proximidade de mão-de-obra escolarizada e qualificada, baixa atividade sindical, entre outras vantagens.

Esse movimento de desconcentração industrial, entretanto, não é recente. Segundo L. Guimarães Neto (1995), o processo inicia-se a partir da segunda metade da década de 70 por meio da transferência de capitais privados e estatais das regiões mais industrializadas do país para as mais “atrasadas”. Esse período, que o autor denomina de “integração produtiva”, substituiu o anterior de “articulação comercial” existente entre as várias regiões do país, então com a presença dos grandes grupos econômicos em praticamente todas as regiões do país. A “articulação comercial” caracterizou o período dos grandes projetos da área da SUDAM e da SUDENE, que implicou a implantação de numerosas unidades fabris nas regiões abrangidas por essas instituições de planejamento, e o crescimento, por exemplo, do Nordeste em taxas superiores à média nacional entre 1970-1995 (SUDENE, 1997).

A crise do Estado brasileiro e suas políticas de proteção industrial, seu esgotamento fiscal nos anos 80 com a sucessão de crises econômicas e altas taxas de inflação, num contexto internacional de eliminação de barreiras nacionais à circulação de mercadorias, levou ao abandono das políticas centralizadas de planejamento econômico, industrial, ou até, podemos dizer, de qualquer planejamento. Nesse contexto, cada estado da federação (uns mais do que outros) passou a disputar investimentos industriais com as vantagens locais de seu território frente a um mercado globalizado. Na “guerra fiscal” desencadeada entre os diversos estados da federação, os incentivos incluem a renúncia fiscal, o fornecimento de infra-estrutura, preços subsidiados (como tarifas de água e energia elétrica) à montagem da fábrica e mesmo o pagamento de salários dos trabalhadores por determinado tempo. Esse processo, se, num primeiro momento, vai dinamizar a desconcentração industrial com prejuízo de áreas industriais tradicionais, como a região metropolitana de São Paulo – saturada em termos de população e infra-estrutura nos anos 90, com o aprofundamento da abertura econômica –, vai atingir outras áreas que irão assistir o encerramento de unidades fabris, como o Vale dos Sinos, no Rio Grande do Sul, com a guerra fiscal assumindo um perfil mais setorializado.

O novo impulso industrializante no Nordeste, nos anos 90, respondeu à lógica de incorporação de territórios numa economia global e a essa disputa por novos investimentos. Sem cacife em termos de infra-estrutura, capital, além da distância dos mercados consumidores, a guerra fiscal empreendida pelos estados nordestinos dirigiu-se para os setores de trabalho intensivo

situadas no Sul-Sudeste do país, afetados com a liberação de importações: têxteis, calçados, confecções, alimentos.

A mão-de-obra abundante, pouco escolarizada e sem grande tradição industrial, nunca foi obstáculo à instalação de novas indústrias na região. Deve-se ressaltar que, a partir dos anos 70, o Estado investiu numa rede de universidades federais, que tem garantido mão-de-obra qualificada e mesmo criado núcleos de alta tecnologia. A importação de mão-de-obra qualificada nos projetos dos anos 70 deu lugar a técnicos da própria região, ficando, todavia cargos de supervisão, de uma forma geral, com funcionários transferidos das matrizes do centro-sul do país, ou do exterior.

No final dos anos 80, com o esgotamento da política de industrialização regional, caracterizada pela formação de distritos industriais próximos às capitais dos estados e operacionalizada pela SUDENE, os vários estados nordestinos passaram a desenvolver políticas próprias de atração de novos investimentos. Essas políticas têm resultado na instalação de novas fábricas em busca de redução de custos e maior competitividade internacional, beneficiadas por generosos incentivos fiscais dos governos locais. A renúncia fiscal é justificada pela dinamização econômica provocada pela chegada de novas fábricas e pelo número de empregos diretos e indiretos que acarretam, não significando, na versão oficial, perda de arrecadação ou prejuízos. Ao contrário, haveria aumento com a maior circulação monetária e o crescimento da massa salarial. Haveria, então, junção dos interesses empresariais de barateamento de custos com os interesses governamentais voltados ao desenvolvimento socio-econômico.

Numa região maioritariamente situada no semi-árido, que exige grandes investimentos de infra-estrutura e boa vontade política na resolução de suas mazelas econômicas e sociais, a indústria é vista como solução de curto prazo e menores custos. Dessa forma, os governos dos estados passam a oferecer incentivos fiscais, constroem-se ou reformam-se rodovias, portos e aeroportos, para garantir as condições básicas da produção industrial. O Estado continua garantindo as condições de acumulação e reprodução do capital, agora de forma descentralizada. Eliminam-se as tentativas de planejamento, consideradas obsoletas, assim como as políticas voltadas à reprodução da força de trabalho que caracterizavam o período anterior. As cidades receptoras das novas indústrias continuam sem saneamento básico, sem habitação e demais condições básicas necessárias à qualidade de vida. Mas postos de trabalho são criados e uma circulação monetária praticamente inexistente em cidades perdidas nos sertões produz novos consumidores, integrando-os, pelo menos temporariamente, no mercado globalizado.

A possibilidade de abaixamento dos custos com mão-de-obra em níveis considerados imbatíveis, como os “chineses”, foi percebida como a oportunidade de recuperação da competitividade internacional nos setores que perderam mercados, com a entrada de produtos importados a baixo custo: calçados e confecções. Dentro do “novo” modelo implementado, foram privilegiados os setores industriais caracterizados por trabalho intensivo. E, para baixar mais ainda o custo da mão-de-obra, foi elaborado um modelo arrojado, que aliava a interiorização industrial com a instalação de unidades em áreas de economia de subsistência, com uma forma “inovadora” de organização do trabalho: as cooperativas de trabalhadores.

As cooperativas foram constituídas como qualquer outra empresa capitalista. A diferença estaria no controle formal dos meios de produção pelos trabalhadores e em sua gestão do trabalho. Como foram organizadas para funcionarem terceirizadas, funcionavam de fato como setores de empresas.

3. A atração de investimentos industriais na década de 90

O Ceará foi o estado do Nordeste que desenvolveu uma política mais agressiva de atração de investimentos industriais nos anos 90, dentro da chamada “guerra fiscal” que vigorou até 2002.

O Estado passou a investir nos setores industriais afetados diretamente pela concorrência internacional provocada pela abertura econômica iniciada no governo Collor: confecções, calçados, metalurgia e eletroeletrônicos. Enviados do governo procuraram empresas do sul-sudeste do país, oferecendo uma série de vantagens para se transferirem para o Ceará: infra-estrutura, prédios, isenção fiscal, mão-de-obra abundante, treinamento e qualificação de trabalhadores, baixa organização sindical desses trabalhadores e a possibilidade de terceirização da produção em cooperativas. O mecanismo utilizado pelo estado era o FDI – Fundo de Desenvolvimento Industrial, com recursos da arrecadação tributária do estado. Com esse mecanismo, os investidores recebiam um financiamento, após quitação mensal do imposto devido, que chegava a 75% do valor pago³ para fábricas localizadas fora da Região Metropolitana de Fortaleza. Esse empréstimo previa ainda um abatimento até 75% do valor devido e até 15 anos para pagar, representando um subsídio de 56%. Além disso, as empresas recebiam incentivos para a importação de máquinas e equipamentos por meio do não pagamento do Imposto de Circulação sobre Mercadorias sobre essas importações. Quanto maior a distância da capital, maior a quantidade de incentivos oferecidos.

³ Para empresas situadas na Região Metropolitana de Fortaleza esse valor caía para 40-45% em média.

A atração de indústrias foi pensada para evitar a excessiva concentração do modelo anterior (embora a Região Metropolitana de Fortaleza continue sendo a mais beneficiada), assim como foram estudados os setores para os quais o estado teria um atrativo diferencial. Começou-se a analisar setor por setor industrial, criando-se uma ação estratégica objetivando a atração de cadeias produtivas selecionadas.

O setor têxtil estava bem modernizado tecnologicamente, existindo no estado um pólo de fiação; o setor de confecções estava consolidado, apontando para a vocação “natural” do estado.⁴ Entretanto, o fio ia para o sul-sudeste do país ou para o exterior, transformava-se em tecido plano ou malha, retornando para ser confeccionado no Ceará, havendo claramente a possibilidade de atrair toda cadeia produtiva têxtil para o estado. Uma das primeiras tarefas foi, então, a atração de indústrias âncoras do setor têxtil, que funcionariam como chamariz: novas indústrias viriam pela presença de empresas importantes do setor.

Outro setor visado foi o de calçados, grande absorvedor de mão-de-obra e passando por dificuldades no sul-sudeste do país. A equipe de governo contava com técnicos com experiência no exterior e conhecimento dos problemas decorrentes da dificuldade de automação de fases da produção e a necessidade de contar com mão-de-obra barata para garantir competitividade. A idéia presente na atração de novas indústrias, diferentemente do que ocorria no período anterior, estava na captação, não apenas de fábricas isoladas, mas da cadeia produtiva do setor, com a formação de *clusters* em regiões do estado.

Em termos espaciais, o conceito de pólo foi substituído pelo de interiorização industrial e de formação de distritos industriais de menores dimensões através de incentivos fiscais. Assim foram criados raios de 50, 100, 150, 200 Km em torno de Fortaleza, ao longo das estradas, para a implantação de infra-estrutura industrial. Começa-se com a industrialização de Horizonte, Pacajus na região metropolitana de Fortaleza, até chegar às áreas industrializáveis do Cariri, no sul do estado, e Sobral, no noroeste.

A agressiva política de captação de recursos e investimentos voltados para a interiorização da industrialização levou em consideração as poucas possibilidades de atividades agrícolas e pecuárias no semi-árido, que compõe a quase totalidade do território cearense. A indústria se constituiria na possibilidade, juntamente com o turismo, de desenvolvimento econômico

⁴ O setor têxtil e de confecções foi um dos mais beneficiados com investimentos industriais no estado ainda no período da SUDENE. No final da década de 80 o Ceará já se destacava como pólo têxtil e de confecções.

do estado, que, progressivamente, tornou-se líder em termos do montante de investimentos na região, transformando suas históricas desvantagens econômicas, espaciais e populacionais em vantagens no novo contexto da globalização dos mercados.

4. Incentivos fiscais e redução de custos com a mão-de-obra: as cooperativas de trabalho

Da mesma forma que as novas diretrizes do processo industrializante estadual resultaram dos estudos da equipe governamental dos diversos setores, e das possibilidades de atraí-los para o estado dentro da perspectiva de um mercado globalizado, a terceirização em cooperativas de trabalho teve a mesma matriz.

A idéia de desconcentração da indústria teve como fundamento o novo contexto da produção industrial: a redução do tamanho da fábrica, o enxugamento da empresa com setores da produção terceirizados e as possibilidades de dinamismo econômico de pequenos distritos industriais. Para a equipe governamental, a matriz fiscal tributária e a parafernália de taxas, alvará, impostos existentes e a legislação trabalhista se constituíam em elementos inibidores da produção, por aumentar os custos da mão-de-obra. Com as dificuldades inerentes à mudança da legislação federal, o estado poderia induzir formas de terceirização que barateassem custos e se tornassem um elemento a mais no “mix” de incentivos para atrair novas indústrias.

Nesse quadro, recuperou-se a idéia de cooperativa, mais precisamente de cooperativa de trabalho, uma novidade na região. Apesar do fracasso histórico das cooperativas agropecuárias locais, implementadas com o aval da SUDENE, principalmente na década de 70 (Rios, 1979), considerou-se a possibilidade de criar grupos associativos autônomos para o trabalho urbano industrial em áreas sem nenhuma tradição industrial e, menos ainda, associativa. A idéia nova estaria na indução da terceirização, através de uma política de governo, segundo a qual o Estado treinaria os trabalhadores e a empresa parceira proveria os dois elos que faltavam nas atividades produtivas de pequeno porte: a tecnologia – o aperfeiçoamento dos produtos e processos – e o acesso ao mercado. Isso evitaria repetir resultados de programas de geração de renda, nos quais criavam-se pequenas unidades de produção desvinculadas das necessidades dos mercados. Como antecedente, o governo cearense tinha implantado instrumentos que favoreciam o suprimento desses elos: os palácios da microempresa e as feiras de negócios, que procuravam facilitar o acesso da micro-empresa aos mercados mais modernos e o *feed-back* desses mercados – o aperfeiçoamento dos produtos e dos

processos. A partir dessa experiência, surgiu o desenvolvimento do modelo associativo induzido, em que a empresa parceira repassaria tecnologia e estabeleceria o elo do mercado. Dessa forma, a cooperativa seria fruto do esforço governamental de favorecer as atividades de pequeno e médio porte. A tendência de as empresas explorarem ao máximo o trabalho nas cooperativas, seria contrabalançada pela atuação do Estado como mediador e fiscalizador do processo.

As cooperativas de trabalho, dessa forma, integravam a estratégia governamental para reforçar e favorecer um fator que já era favorável na atração de empresas para o Ceará: a mão-de-obra barata. Soma-se a esse fator a possibilidade de terceirizar partes do processo ou o processo todo em cooperativas, eliminando custos com obrigações trabalhistas. Mesmo que isso tenha ferido a concepção de cooperativa vinculada à livre organização dos trabalhadores, o modelo possibilitaria atrair empresas que, de outra forma, possivelmente não iriam para o estado e para cidades do interior, se tivessem que enfrentar custos com obrigações trabalhistas. O caráter polêmico da proposta, assumido pelo governo estadual, estava na flexibilização de fato da legislação trabalhista, de forma pouco ortodoxa, através de um artifício – o trabalho associado. Esse artifício, todavia, foi visto, pelo menos inicialmente, em suas consequências positivas – a geração de empregos e renda, a desconcentração da atividade industrial, sendo assim favorável aos trabalhadores, desconsiderando uma legislação trabalhista considerada arcaica frente às necessidades do mundo da produção e do trabalho.

Para o governo cearense, a implantação de cooperativas era um processo lento que exigia mudanças culturais, principalmente em se tratando de trabalhadores sem qualquer qualificação ou experiência de trabalho associado. Dessa forma, sua implantação pressupunha uma atuação estatal vista como “moderna” ao largo de políticas paternalistas voltadas à população carente. A proposta era fornecer as condições para que os trabalhadores adquirissem plena autonomia. O Estado não daria dinheiro a fundo perdido para as cooperativas. Estas não possuíam capital inicial, nem capacidade tecnológica, muito menos equipamentos ou instalações. Partindo desses dados, o Estado construiu galpões que eram cedidos para as cooperativas, mas permaneciam como sua propriedade e arrumava a parceria para as cooperativas. As empresas “parceiras” forneciam a matéria prima (no geral, couro cortado), às vezes equipamentos, e as cooperativas geralmente faziam o acabamento de produtos (montagem de sapatos) com contrato por tempo determinado. Cabia ainda ao estado arregimentar mão-de-obra sem qualificação e treiná-la, oferecendo uma bolsa-treinamento. A proposta da política estatal era acompanhar as cooperativas, oferecendo a assistência técnica

necessária, investindo na formação cooperativista e criando uma “cultura” de trabalho autônomo, numa população sem nenhum contato anterior com trabalho assalariado.

Além da explicação do fundamento da cooperativa induzida – porque formada por trabalhadores sem capital monetário e cultural – a cooperativa se justificaria enquanto proposta de formação de mini-distritos na zona rural, no semi-árido nordestino, que exigiriam investimentos em infra-estrutura, como tratamento de afluentes, energia, etc., e seria uma forma eficaz de acabar com a pobreza. Com a terceirização em cooperativas, cidades que, de outra forma, não atrairiam indústrias, passariam a sediar centros de distribuição das empresas que terceirizariam a produção criando pequenos núcleos de industrialização.

Dessa forma, a atuação estatal como indutor do processo estaria justificada, pragmaticamente, a partir da perspectiva do desenvolvimento potencial que acarreta, desconcentrando espacialmente a atividade industrial, mantendo a população nas cidades, evitando que migrassem para a capital.

Alguns grupos empresariais do setor calçadista instalaram unidades industriais no interior do estado e na região metropolitana de Fortaleza, beneficiando dos incentivos fiscais, mas utilizando trabalho assalariado em suas unidades industriais. Outras empresas instalaram no estado apenas centros de distribuição trabalhando com produção totalmente terceirizada em cooperativas. A implantação de unidades montadoras sobre a forma de cooperativa não envolveu a utilização de insumos locais nem objetivava o consumo local, apenas a mão-de-obra local. Mesmo assim, produziram significativos impactos locais.

5. As cooperativas de calçados

Como resultado das políticas estaduais de atração da cadeia produtiva couro-calçadista, a partir de 1995-1996 começaram a instalar-se as cooperativas de calçados, com a abertura de filiais de indústrias do sul do país no interior do estado. Entre elas, destacam-se as instaladas nos municípios de Itapajé, Canindé, Santa Quitéria, Itapipoca, Crateús, Queixeramobim, Iguatu, municípios situados no sertão central do Ceará, com uma economia voltada a agricultura de subsistência e criação de pequenos animais, com produção comercial de castanha de caju e algodão de sequeiro.

As indústrias calçadistas que se instalaram terceirizando a produção em cooperativas concentraram a produção em grandes unidades fabris, utilizando entre 300 a 3.000 trabalhadores cada. As empresas mantinham nas cidades um galpão próprio, onde funcionavam o almoxarifado, o depósito e o escritório, ao lado dos prédios das cooperativas.

Todas as empresas mantinham funcionários próprios, responsáveis pela supervisão e controle de qualidade. Os demais eram associados. Eram os “gaúchos” (trabalhadores oriundos do sul do país), que passaram a compor o cenário dessas cidades, mais acostumadas a expulsar sua população do que a receber migrantes. Efetivamente, esses funcionários dirigiam as cooperativas. Os presidentes e as diretorias eleitas pelas cooperativas possuíam um papel formal de intermediação entre os cooperativados e os funcionários da empresa. Seus conhecimentos de cooperativismo não diferiam muito daquele dos demais trabalhadores. Ficavam, todavia, com o trabalho “sujo” – a aplicação das regras disciplinares no trabalho: controle de presença, atrasos, faltas, exclusões, etc.

Embora sem um Centro de Treinamento específico, o governo do estado pagava uma bolsa mensal (equivalente a um salário mínimo) pelo período de dois meses para o treinamento dos trabalhadores. Posteriormente, esse treinamento passou a ser realizado sob responsabilidade das próprias cooperativas, supervisionadas pelas fábricas. O recrutamento de trabalhadores passava pelo escritório das empresas, que encaminhavam os trabalhadores para as cooperativas.

Os sapatos, sandálias e tênis, de grifes internacionais, eram exportados para o mercado norte-americano e europeu, através de empresas *holdings*. As empresas exportadoras, por sua vez, também supervisionavam a produção das cooperativas através de visitas eventuais. As máquinas utilizadas eram das fábricas, cedidas em comodato para as cooperativas, e tinham de 10 a 30 anos de uso. O controle da produção era todo informatizado e controlado pelas fábricas do Rio Grande do Sul, que estabeleciam as metas de produção e supervisionavam, com seus funcionários, as fases da produção, o total produzido, a qualidade, a matéria-prima necessária, a exportação. A matéria-prima vinha do Sul-Sudeste do país, ou mesmo do exterior (quando o câmbio estava favorável).

Nas cidades em que atuavam, eram as maiores empregadoras, com grande impacto no comércio local, através do crescimento do consumo pela inclusão de uma significativa parcela dos trabalhadores na economia monetária, antes praticamente inexistente. Em termos urbanos, algumas cidades tiveram seus melhores bairros ocupados pelos funcionários das empresas que supervisionavam as cooperativas e passaram a demandar melhores serviços, constituindo-se numa classe média local.

A vinda desses funcionários para cidades cearenses não se deu sem conflitos. Para gerir – indiretamente – as cooperativas e para supervisioná-las, operários qualificados e semi-qualificados foram transferidos para essas cidades, com maiores salários, criando uma aristocracia operária, branca,

loira e com direitos. Eram trabalhadores assalariados das empresas em contraposição aos trabalhadores das cooperativas, em tese, donos do negócio. Aos estereótipos tradicionais somou-se a diferenciação funcional: os gaúchos mandavam e tinham direitos sociais observados, embora não fossem os donos do capital, apenas seus prepostos.

No trabalho existia uma hierarquia dentro da cooperativa. Os gaúchos eram técnicos e trabalhadores qualificados. Em algumas, a bata azul, verde ou amarela estabelecia a hierarquia entre funcionários supervisores e os cooperados.

Gaúchos ou nativos, funcionários e mesmo alguns presidentes de cooperativas agiam como gerentes de uma empresa comum, fazendo questão de demarcar sua situação diferenciada. Mesmo quando cooperativados e ganhando bem acima da média dos trabalhadores, se percebiam como assalariados da empresa e, para ela, prestavam lealdade.

O caráter polêmico das cooperativas resultou, no Ceará, em campanha promovida pela imprensa local, em 1997, com apoio de sindicatos e da Pastoral Operária da Igreja Católica, contra as cooperativas, na instalação de comissões de inquérito na assembléia legislativa e na instauração de processos na justiça do trabalho. As denúncias recebidas pelos sindicatos acerca das condições de trabalho nas cooperativas serviram como documentação às comissões de inquérito referidas. O sindicato dos sapateiros de Fortaleza (capital do estado) organizou carreatas em algumas cidades do interior, denunciando o que chamaram de “cooperfraude”, resultando em conflitos com autoridades locais e proibições, por parte das empresas, de os trabalhadores cooperados se manifestarem. As carreatas, contudo, não chegaram a mobilizar trabalhadores das cooperativas que, embora concordassem com as reivindicações de direitos trabalhistas defendidos pelo sindicato, temiam por seus postos de trabalho, caso as empresas fossem embora e as cooperativas fechassem.

Entretanto, denúncias crescentes sobre as condições de trabalho – grandes galpões com ventilação precária, problemas sanitários, falta de equipamentos de segurança, autoritarismo dos “empregados” das fábricas, exclusões arbitrárias de associados – levaram a uma maior fiscalização da delegacia e procuradoria do trabalho.

Como resultado dessa fiscalização, houve situações de reversão de cooperativas de produção para empresa regular com trabalho assalariado, a adequação de cooperativas irregulares e o encerramento de outras. O governo cearense parou de incentivar a instalação de novas cooperativas. O ônus político começou a ficar muito pesado, já que o próprio Estado estava sendo acusado de desrespeitar a legislação.

Em 2004, após dez anos de implantação do modelo de cooperativas para terceirização industrial, apenas duas grandes empresas mantinham cooperativas no estado. Isto menos por questões de ordem trabalhista do que de ordem fiscal. O fim dos incentivos fiscais e o não cumprimento pelo governo do estado de devoluções previstas no Fundo de Desenvolvimento Industrial fizeram com que parte das empresas encerrassem ou transferissem a produção para outros estados ou regiões do país.

Para os trabalhadores, as cooperativas significaram, na maioria dos casos, o primeiro “emprego” institucionalizado com ganhos regulares, a proletarianização efetiva de um contingente de trabalhadores de origem rural ou mesmo urbana sem ocupação anterior definida.

A reação sindical, aos poucos, foi arrefecendo e, nos municípios, as diversas correntes políticas passaram a defendê-las como forma de manutenção de empregos. Da mesma forma, os trabalhadores não se sensibilizaram com o discurso sindical combativo dos primeiros tempos. A não ser quando as empresas começavam a suspender encomendas, comprometendo o funcionamento das cooperativas e os ganhos dos trabalhadores. Em situações de encerramento e crise, os trabalhadores entravam na justiça reivindicando direitos. Em outras situações, as reclamações mantinham-se no cotidiano do trabalho.

Com a multiplicação de cooperativas em outras regiões do país, mudou a atuação dos sindicatos com relação a elas, assumindo em algumas situações a sua própria organização, mas procurando garantir maior controle dos trabalhadores mesmo em situação de terceirização e desenvolvendo políticas de esclarecimento e educação cooperativa. A posição dos sindicatos vincula-se à discussão das centrais sindicais sobre cooperativismo e economia solidária, com posições distintas e atuação diferenciada nas diferentes regiões do país e municípios. No Ceará, a posição oficial do sindicato da capital do estado foi de combate às chamadas falsas cooperativas, pouco atuando junto aos trabalhadores cooperativados no sentido de uma educação cooperativista. O embate era e continua sendo pelo assalariamento.

6. O trabalho e o local

Mesmo com as diferenças entre os estados na guerra fiscal, pode-se dizer da existência de situações comuns que apontam para um “modelo” na atração de investimentos industriais, que teve no Ceará a política mais elaborada: a) renúncia fiscal; b) infra-estrutura industrial com fornecimento de galpões, energia elétrica, rodovias, modernização de portos e aeroportos; c) seleção de setores industriais de utilização de trabalho intensivo; d) financiamento do treinamento de trabalhadores; e) utilização de cooperativas de trabalho como artifício para redução de custos com a mão-de-obra.

Esse “modelo” é aproximativo. Outros estados tentaram, sem sucesso, atrair empresas com organização de cooperativas. Quanto aos demais incentivos, o resultado parece ter sido positivo. Junto com o Ceará, a Paraíba e a Bahia tornaram-se grandes produtores de sapatos, depois do Rio Grande do Sul e São Paulo nos anos 90.

A análise do modelo cearense de instalação de cooperativas possibilita perceber o grau de detalhamento a que chegou a política de atração industrial do estado através de incentivos à instalação de unidades fabris em cidades sem outra atividade econômica significativa; a tentativa de envolvimento da comunidade local na proposta e de várias instâncias governamentais e não governamentais; a profissionalização da mão-de-obra vinculada a projetos específicos; a manutenção dos trabalhadores em seus lugares de origem evitando a migração para as “inchadas” capitais regionais com todas as suas conseqüências sociais.

Todavia, ao lado das boas intenções, características negativas permearam a proposta, ao envolver um dos parceiros – os trabalhadores – de forma desigual. Enquanto as vantagens para as empresas e municipalidades estariam na redução de custos de produção, na instalação de unidades industriais em municípios e maior arrecadação tributária – nem tanto diretamente, dados os incentivos, mas indiretamente, pelo aumento do consumo – para os trabalhadores restou a lógica do “isso é melhor que nada”. Ou seja, a renúncia aos direitos sociais básicos que caracterizam o trabalho assalariado, sem a contrapartida efetiva da propriedade ou da gestão coletiva da cooperativa. E uma relação de desconfiança inicial, o que tornou os trabalhadores um parceiro reticente.

Concretamente, as cooperativas constituíram-se nos únicos empreendimentos industriais em algumas cidades do interior da região, mesmo que utilizando do local apenas a mão-de-obra. Instaladas em cidades de 10.000 a 60.000 habitantes, criaram de 300 a 3.000 empregos diretos e tiveram um impacto considerável na economia desses municípios, cujas atividades se limitavam à agricultura de subsistência. Não existem, ainda, indicadores sociais que apontem as mudanças resultantes desses empreendimentos. Entretanto, o trabalhador passou a consumir no mercado local bens materiais e simbólicos a que antes não tinha acesso.

Uma segunda consideração permite entender a atuação contraditória do Estado, seja como executor das leis, seja como o primeiro a desconsiderar essas mesmas leis. No Ceará, como em outros estados da região, e no país como um todo, o discurso do novo é o discurso da modernidade representada pela flexibilização das relações de trabalho, o que justificaria a utilização de artifícios para escapar da legislação e valorizar mudanças nas formas de uti-

lização da mão-de-obra. Esse discurso foi repetido pelos *media*, que destacaram que os ganhos do trabalhador flexível seriam maiores que os do trabalhador assalariado, além de mais barato para a empresa. Enfim, o trabalhador utilizaria melhor seu dinheiro do que o Estado regulador. Assim como seria o responsável por sua empregabilidade. O discurso governamental fundamenta-se no atribuído obsoletismo da CLT frente às mudanças na produção e a necessidade de se eliminarem os entraves burocráticos que só dificultariam o acesso ao emprego. Tudo em nome da competitividade internacional.

Parte-se do princípio de que os países avançados flexibilizaram suas relações de trabalho e que o Brasil estaria atrasado nesse processo. Desconsidera-se que a flexibilização nos países centrais é diferenciada, mantendo ainda forte a presença sindical nas determinações do contrato de trabalho. No Brasil, ao contrário, desde 1966 podemos falar de relações flexibilizadas. Quando o regime militar eliminou a indenização por tempo de serviço e a substituiu pelo FGTS, extinguiu-se qualquer limite às demissões, estando flexibilizadas as contratações e demissões. Argumenta-se, contudo, que seu custo é alto pela incorporação de obrigações sociais, logo essas deveriam ser eliminadas.

No caso das cooperativas, sua organização evidencia a utilização deste formato como artifício para descaracterizar o trabalho assalariado. Ao se instalarem em áreas socialmente problemáticas, onde a precariedade das condições de vida e de trabalho constitui-se em norma e não em exceção, aparecem em grande medida como “solução possível” à miséria circundante, à migração para as grandes cidades, enfim, como uma política social num contexto de busca da competitividade internacional, abaixamento de custos pelas empresas e grande mobilidade espacial. E nesse encontro que novos “lugares” são apropriados pelo capital e surgem “novos proletários” sem direitos, sem salários e com poucas perspectivas.

Uma terceira consideração diz respeito ao caráter contraditório dessas cooperativas “pragmáticas”, sem autonomia do trabalho, com um trabalhador coletivo “autônomo” que quer ser assalariado. A organização de cooperativas em lugares sem tradição organizativa dos trabalhadores não significou que estes não reivindicassem seus direitos a partir do momento em que se constituíram como atores coletivos. A identificação empresa/cooperativa tirou desta qualquer forma de autonomia e o trabalhador não se reconheceu enquanto participante, mas como logrado em seus direitos. Tal como o trabalhador de uma fábrica comum reage à organização do trabalho, sobre a qual pretensamente decide, para reivindicar direitos.

Falsas cooperativas, portanto? Trabalho assalariado disfarçado? Ou cooperativas pragmáticas? Legalmente, parte das cooperativas estava dentro do que

rege a legislação do setor e recebia apoio da Organização Estadual de Cooperativas que ressaltava a necessidade de modernizar o cooperativismo, inseri-lo no mercado, trabalhar gerencialmente. A Organização das Cooperativas Brasileiras e as Organizações Estaduais de Cooperativas difundem os princípios cooperativistas e têm tido atuação controversa no debate acerca das cooperativas de trabalho e de sua utilização para mascarar situações de assalariamento. No geral, colaboraram na organização de cooperativas no Nordeste e em outras regiões do país, com cursos de cooperativismo que pouco acrescentaram aos trabalhadores. Por outro lado, defendem-se afirmando não possuírem poder de fiscalização sobre as cooperativas, o que as exime de co-responsabilidades em algumas cooperativas consideradas fraudulentas. O discurso é o da viabilidade da cooperativa no mercado, estando pouco vinculadas a propostas políticas de autonomia dos trabalhadores, o que pode ser atribuído, entre outros fatores, à maior experiência das OCE na organização de cooperativas de créditos e de produtores rurais e o crescimento relativamente recente das cooperativas de produção e trabalho no país.

Ao caráter visto como fraudulento presente nesse formato de cooperativas de produção, podem acrescentar-se problemas organizacionais inerentes às cooperativas de trabalho em geral, organizadas por ou para trabalhadores com pouca qualificação, sem nenhuma cultura organizativa anterior e que são recrutados por programas de desenvolvimento, de geração de renda ou políticas de atração de investimentos, que apresentam o que o “lugar” tem de diferencial: a mão-de-obra barata e desorganizada. O caráter “voluntário” da participação do trabalhador inexistente, refletindo a ausência de opções no mercado de trabalho local. Com isso, dificuldades inerentes a cooperativas – como por exemplo conciliar propriedade coletiva, num meio social marcado pelo individualismo e pela propriedade privada, maior intensidade do trabalho e responsabilidade pela gestão, envolvimento no trabalho – assumem maior dimensão quando não resulta de um processo organizativo voluntário ou ideologicamente fundamentado.

Debates recentes sobre Economia Solidária e Terceiro Setor colocam a pequena produção e o trabalho associado em cooperativas como alternativas frente à redução do emprego e a crescente informalidade do trabalho, embora estes reconheçam seus limites, quando passam a trabalhar como subcontratadas para grandes empresas (Singer, 1998). Todavia, para que isso não ocorresse as cooperativas deveriam ser autônomas, sem uma vinculação direta com o grande capital, o que é um problema se pensarmos em sua sustentabilidade no mercado.

Numa situação de desemprego estrutural e de fracasso de experiências socialistas, recoloca-se o trabalho em cooperativas como possível saída, o

que, aliás, vem sendo tentado historicamente desde o surgimento da grande indústria, e em situações de depressão econômica. A novidade, agora é a recuperação do trabalho associado como possibilidade de mercado e sua integração funcional com empresas e cadeias produtivas. Um caminho difícil, uma possibilidade de ocupação e acesso a renda, mas distante de qualquer autonomia.

Referências Bibliográficas

- Abreu, Alice Rangel de Paiva (1986), *O avesso da moda: trabalho a domicílio na indústria de confecção*. São Paulo: HUCITEC.
- Arbix, Glauco; Rodrigues-Pose, Andrés (1999), “Estratégias do desperdício: a guerra entre estados e municípios por novos investimentos e as incertezas do desenvolvimento”, São Paulo, II International Workshop “Subnational Economic Governance” (mimeo).
- Bonacich, Edna *et al.* (1994), *Global Production. The Apparel Industry in the Pacific Rim*. Philadelphia: Temple UP.
- Dupas, Gilberto (1999), *Economia global e exclusão social*. São Paulo: Paz e Terra.
- Gereffi, Gary (1997), “Competitividade e redes na cadeia produtiva do vestuário na América do Norte”, *Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho*, 3(6).
- Neto, Leonardo Guimarães (1995), “Dinâmica recente das economias regionais brasileiras”, *São Paulo em Perspectiva*, 9(3).
- Rios, Gilvando Sá Leitão (1979), *Cooperativas agrícolas no nordeste brasileiro e mudança social*. João Pessoa: Editora Universitária.
- Santos, Milton (1999), “Guerra dos lugares”, *Folha de São Paulo*, 8 de agosto, p. 3.
- Sassen, Saskia (1998), *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel.
- Singer, Paul (1998), *Globalização e desemprego: diagnósticos e alternativas*. São Paulo: Contexto.
- SUDENE (1997), *Boletim Conjuntural Nordeste do Brasil*. Recife, novembro.