

ELEMENTOS PARA A DISCUSSÃO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E COOPERATIVISMO

Maria Domingues Benetti

A análise de algumas experiências concretas de intervenção do Estado no cooperativismo¹ permite concluir que esta ação se encontra relacionada à falência de empresas privadas vinculadas diretamente à produção agrícola e à decorrente desestruturação dos setores agrários a elas ligados — com as conseqüências sociais previsíveis. Tal ação origina-se também na necessidade de desenvolver atividades pioneiras no campo em condições muito precárias, isto é, ausência de infra-estrutura de circulação da produção e inexistência de burguesia agrária empreendedora e possuidora dos recursos materiais indispensáveis ao financiamento dessas atividades. Assim, o Estado intervém, seja em circuitos onde a valorização do capital é problemática — nos quais este, por isso mesmo, não quer entrar ou, se entrou, quer sair —, seja ainda devido à ausência dos pré-requisitos necessários ao desenvolvimento de setores produtivos agrícolas em bases modernas. É possível constatar, por outro lado, que as cooperativas são instrumentos de política pública para a intervenção na agricultura² e, ademais, que a intervenção do Estado neste setor, por meio do cooperativismo, visa, como objetivo mínimo, a estabelecer as condições de produção e, como objetivo máximo, a assegurar as condições de acumulação de segmentos produtivos privados agrários. Mas, nas circunstâncias em questão, sua ação tem também sentido político, pois objetiva intervir e “dar solução” a conflitos sociais latentes ou expressos e/ou introduzir em cena atores econômica e socialmen-

¹ A bibliografia utilizada como referência para as deduções de caráter geral dos condicionamentos e formas concretas de interferência do Estado no cooperativismo é a seguinte: Loureiro (1981); Cavendish (1981); Novaes (1981); Benetti (1982); IPARDES (1983); Delgado (1983).

² É oportuno expressar, nesse momento, o ponto de vista de que, embora a intervenção do Estado apareça imediatamente como destinada a estabelecer as condições de produção na agricultura, ela visa, em última instância, a viabilizar as condições gerais de acumulação do capital, condições estas que são definidas e redefinidas em função da marcha concreta do desenvolvimento no País. Isso significa formas específicas de articulação da agricultura com os demais setores produtivos, das quais se derivam as políticas públicas para o setor.

te secundários, mas que são fundamentais para a legitimação da ordem social dominante.

Se for efetivamente assim, então a intervenção do Estado na agricultura, via cooperativismo, poderia ser referida às chamadas funções básicas do Estado capitalista, a saber, funções de acumulação e legitimação.³

Para cumpri-las, o Estado pode “expropriar” o capital privado insolvente e criar uma cooperativa integrada, a qual se pode qualificar de semi-estatal, no sentido de que parte dos meios de produção (as instalações para comercialização e industrialização da produção) está nas mãos do Estado e parte (terras), nas mãos dos agricultores, e, também, de que esse empreendimento se acha regido pelas disposições estatais; ele pode transferir às cooperativas a massa falimentar do capital privado em condições favoráveis (subsídios fiscais e creditícios); transferir valores patrimoniais seus às cooperativas (armazéns) também em condições favoráveis e, num segundo momento, utilizar a cooperativa como instrumento de seus instrumentos convencionais de fomento à produção agrícola, a saber, as políticas fiscal, creditícia e de preços mínimos. Em resumo, a intervenção estatal varia da forma empresarial à criadora de estímulos ou, o que é o mesmo, de fomento à atividade privada, as quais estão relacionadas ao grau de atraso econômico-social dos segmentos produtivos. Assim, existiria relação direta entre a via empresarial de atuação do Estado na agricultura e o maior atraso econômico-social e a conseqüente urgência em resolver os problemas daí derivados.

De qualquer forma, a assunção de atividades empresariais pelo Estado no quadro descrito é exceção. Além disso, elas não podem ser consideradas como quer Cavendish⁴, mais um caso de perversão da empresa pública, pois, em princípio, o objetivo de sua intervenção não é a busca do lucro, mas o de resolver questões sociais.⁵

Independentemente do sentido da ação estatal, se for lícito supor que a forma empresarial de atuação é não generalizável, então as atividades cooperativas e agrícolas ficariam, em princípio, fora do âmbito das atividades empresariais do Estado: à empresa pública, diferentemente do que ocorreria em idênticas circuns-

³ Aqui estamos pensando nas referências de O'Connor (1974, p. 15) sobre as funções básicas do Estado capitalista. Segundo ele, o “Estado nas sociedades capitalistas tenta preencher duas funções básicas que poderíamos chamar funções acumulação e legitimação. Isto significa que deve envolver-se passiva ou ativamente no processo de acumulação de capital ou crescimento econômico. O Estado deve tentar manter ou criar as condições para uma acumulação rentável. De outro lado, ele deve tentar manter ou criar as condições para a harmonia social. Ele deve tentar alcançar a lealdade das classes e estratos populacionais econômica e socialmente oprimidos para seus programas e políticas e para os imperativos da acumulação; ele deve buscar legitimar a ordem social”.

⁴ “Promover a acumulação de capital na unidade fabril (a usina) sobrepõe-se às ações de caráter “social” que serviam de motivação para a intervenção do Estado Cavendish (1981, p. 80).

⁵ O que não significa que não seja realizada a acumulação de capital na unidade fabril. Esta talvez seja precisamente a condição para que sejam atingidos os objetivos sociais da intervenção pública.

tâncias nas atividades urbanas, substituir-se-ia a forma cooperativa (privada) de produção.⁶

Mas, não somente em relação às atividades agrícolas diretamente produtivas o Estado abstém-se de intervir através da empresa pública. Também atividades que por razão de complementaridade com as agrícolas são necessárias à boa marcha da produção primária, mas que são reconhecidamente problemáticas no que diz respeito à valorização do capital, as quais, por isso mesmo, fariam parte das funções do Estado capitalista — como projetos de instalações portuárias, de energia elétrica, de transportes, de armazenagem, de pesquisa tecnológica, de assistência técnica, de fiscalização e de treinamento de recursos humanos —, foram também assumidas pelas cooperativas “induzidas” pelo Estado.⁷ Em resumo, o Estado eventualmente faz transferência de parte de suas funções de acumulação às cooperativas, o que significa que parte do chamado capital social — voltado ao aumento da rentabilidade das atividades agrícolas — se transforma em capital cooperativo.⁸ Nesse

⁶ Não fosse a empresa pública importante nas atividades urbanas, e esta questão sequer se colocaria, já que por princípio o que deveria causar estranheza não é a constatação da baixa incidência das empresas públicas em setores diretamente produtivos, mas, ao contrário, o do seu excessivo peso na economia.

Dada, no entanto, a sua relevância nas atividades não agrícolas, é legítimo perguntar-se quais são as condições existentes no campo que explicam a ausência das empresas governamentais no setor?

Entre parênteses, refira-se que o próprio Estado brasileiro define a agricultura (e a pecuária, além de outros setores produtivos que não interessa aqui nomear) “como campo(s) de atuação próprio(s) do setor privado”. “Nesses setores, não apenas o Governo confia seu desenvolvimento à iniciativa privada, como procura provê-la das condições para um desempenho satisfatório através de incentivos fiscais, financeiros, política de preços e outros estímulos” (Brasil. Presidência, 1974, p. 40-1).

Voltando à questão formulada anteriormente, arriscaríamos dizer, mas longe de pretender esgotar assunto tão complexo, que a ausência das empresas governamentais em atividades diretamente produtivas na agricultura se deve muito provavelmente ao fato de que, ao contrário da indústria, as escalas de produção e as tecnologias para aquele setor tornam-no acessível à exploração privada mediante a ajuda do Estado. Além disso, a assunção de atividades empresariais pelo Estado só se justificaria na ausência de produtores privados já em funções, o que dificilmente ocorreria na agricultura. Por outro lado, não se pode esquecer que empresas governamentais na agricultura significam nacionalização dos solos, o que seria política e ideologicamente inadmissível de se esperar de um Estado capitalista. Finalmente, tal ausência, no caso brasileiro, poderia também significar que a agricultura nunca representou um obstáculo intransponível ao processo de desenvolvimento capitalista do País.

⁷ O paradigma desse processo é o desenvolvimento empresarial da Cotrijuí, Cooperativa Regional Tritícola Serrana Ltda., localizada no Rio Grande do Sul, no período 1957-78.

A cooperativa, por exemplo, construiu centros de lazer para os associados, participou de um projeto de colonização junto com o Estado na Região Norte do Brasil e dispõe de um hospital.

⁸ Segundo O'Connor (1974), esses itens fazem parte do capital físico e humano, constitutivos da “inversão social”, uma das formas gerais do capital social (Brasil. Minist. Planej. Coord. Econ., p. 155).

caso, os subsídios que o Estado deu ao cooperativismo, parte deles mais propriamente, teriam sido uma forma de “empurrar” para as cooperativas atividades “capitalisticamente irrealizáveis”, por isso de sua própria competência.⁹

É possível concluir, então, que o Estado restringe ao mínimo sua participação na agricultura via empresa pública, quer seja através das atividades diretamente produtivas, reguladas pela lei do valor, geradoras de mais-valia e orientadas pelo desejo de obter lucros, quer seja ainda por meio das indiretamente produtivas, “as capitalisticamente irrealizáveis”, as destinadas a aumentarem a rentabilidade privada. O que não significa absolutamente dizer que a intervenção do Estado na agricultura tenha sido desconsiderável. Ao contrário, como se sabe, o Estado, parafraseando livremente Torres (1977), criou pré-requisitos institucionais — provimento de infra-estrutura física e humana e, o que foi muito importante, o agenciamento de fundos (bancários oficiais) — necessários ao desenvolvimento do setor. Queremos, isso sim, salientar que a intervenção do Estado na agricultura ocorre preferencialmente sob a forma de incentivos à produção privada mediante o uso das políticas de crédito, de preços e tributária.

Ao mesmo tempo, o Estado concebe as cooperativas como veículos de sua política de incentivos às atividades agrícolas.¹⁰

Dadas as funções e articulações formais com órgãos estatais de desenvolvimento, as cooperativas poderiam, nesse sentido, ser consideradas como “quase agências” públicas de fomento à produção primária.

Do lado do Estado, é natural esperar, nessas circunstâncias, que ele tenda a ver o negócio cooperativo como público,¹¹ isto é, como seu, e procure, portanto, imprimir-lhe a sua própria racionalidade.

Pelo lado das cooperativas, essas relações com o Estado não podem também ter conseqüências inocentes. Com efeito, o fato de elas substituírem o Estado em funções relevantes termina por obscurecer seus próprios papéis, aqueles que corresponderiam a seus interesses reais. Em certas situações, elas poderiam até ter dificuldade em identificar o interesse cooperativo e em apreendê-lo como distinto do interesse público. A origem disso tudo reside, muito provavelmente, na sua debilidade financeira e na conseqüente dependência do Estado. Com isso não se quer dizer

⁹ O programa de Governo para o setor agrícola (PAEG — 1964-1966) estabelece que serão feitas “mudanças institucionais . . . incluindo a transferência gradual de algumas operações para o âmbito das cooperativas” (pg. 155). Embora o texto não esclareça quais são essas operações, deduz-se que elas constituem atividades de competência do Governo.

¹⁰ Mas, para isso, é necessário que se criem previamente as condições institucionais a nível das empresas coletivas de maneira que elas possam exercer, em nome do Estado, a função fomento. Em outras palavras, as cooperativas devem aparelhar-se para exercer essas funções (é óbvio que esse movimento a nível das cooperativas supõe um movimento anterior ou concomitante, da mesma natureza, a nível do Estado).

¹¹ Quanto mais não seja porque o capital cooperativo compõe parte dos ativos dos bancos oficiais.

absolutamente que as cooperativas transformar-se-iam tão-somente em ductos de circulação dos projetos do Estado. Isso só atestaria desconhecimento do funcionamento do cooperativismo, pois é insofismável que a atuação das empresas coletivas tem que estar marcada fortemente pelas injunções dos mercados onde atuam (como aconteceria com uma empresa tipicamente privada qualquer) e, como se tudo isso não bastasse, pelas determinações da ideologia cooperativista. Quer-se tão apenas sublinhar que o interesse cooperativista é atravessado, por assim dizer, pelo interesse público, o que mina a força potencial do movimento associativista.

BIBLIOGRAFIA

- 1 – BENETTI, Maria Domingues (1982). **Origem e formação do cooperativismo empresarial no Rio Grande do Sul: uma análise do desenvolvimento da COTRIJUI, COTRISA e FECOTRIGO – 1957/1980**. Porto Alegre, FEE. (Teses, 5).
- 2 – BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (1965). **Programa de ação econômica do governo 1964-66 (PAEG)**. 2.ed. Brasília, IBGE, 1965. (Documento EPEA, 1)
- 3 – BRASIL. Presidência (1974). **Projeto do II plano nacional de desenvolvimento PND (1975-1979)**. Brasília, IBGE.
- 4 – CAVENDISH, Suely (1981). Cooperativismo e dominação. In: LOUREIRO, Maria Rita Garcia, org. **Cooperativas agrícolas e capitalismo no Brasil**. São Paulo, Cortez. p. 75-95.
- 5 – DELGADO, Nelson Giordano (1983). Capitalização e crescimento em uma grande cooperativa do Paraná: o caso da COCAMAR – 1969-81. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, 4(1):65-89.
- 6 – IPARDES. (1983). **Perspectiva e potencial de participação institucional do setor cooperativo nos planos e programas do desenvolvimento rural paranaense (um estudo de caso)**. Curitiba.
- 7 – LOUREIRO, Maria Rita Garcia (1981). Cooperativismo e reprodução camponesa. In: _____, org. **Cooperativas agrícolas e capitalismo no Brasil**. São Paulo, Cortez. p. 133-55

- 8 – NOVAES, José Roberto (1981). Cooperativismo: acumulação e mudança social. In: LOUREIRO, Maria Rita Garcia, org. **Cooperativas agrícolas e capitalismo no Brasil**. São Paulo, Cortez. p. 41-74.
- 9 – O'CONNOR, James (1974). **Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana**. Buenos Aires, Periferia.
- 10 – TORRES, João Carlos (1977). Referências teóricas para a análise da questão da estatização. In: MARTINS, Carlos Estevam, org. **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo, Hucitec/CEBRAP.