

Cooperativismo e Enonomia Social, nº 31 (2008-2009), pp. 233-240

SOBRE O SECTOR COOPERATIVO EM PORTUGAL

Rui NAMORADO

*Professor na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra,
cujo Centro de Estudos Cooperativos e de Economia Social (CECES/FEUC)
coordena; Investigador do Centro de Estudos Sociais (CES)*

1. Considerações gerais

1.1. As cooperativas em Portugal são objecto de uma consideração jurídica autónoma, por parte da CRP (*Constituição da República Portuguesa*). De facto, com base no critério da propriedade dos meios de produção, a nossa lei fundamental, ao lado de um sector público e de um sector privado, consagra um sector cooperativo e social. Este último sector reparte-se em quatro subsectores que correspondem a duas vertentes, a cooperativa e a social. A primeira engloba o subsector cooperativo, a segunda compreende o subsector autogestionário, o comunitário e o solidário. Na primeira versão da CRP, a de 1976, este terceiro sector tinha apenas uma vertente cooperativa, sendo designado apenas por sector cooperativo. Numa das primeiras revisões constitucionais, passou a ser designado por «*sector cooperativo e social*», abrangendo a sua nova vertente social os subsectores autogestionário e comunitário. Na revisão constitucional de 1997, foi integrado no sector em causa o subsector solidário, naturalmente incluído na sua vertente social.

1.2. As primeiras cooperativas surgiram em Portugal na segunda metade do século XIX, datando a primeira lei cooperativa portuguesa de 1867. Como aconteceu noutros países europeus, de uma pujança cooperativa bem maior, as cooperativas afirmaram-se como expressões organizativas particulares dentro do movimento operário. Indício claro dessa pertença é o facto de ser conhecida a participação de cooperativas nos primeiros congressos de organizações do movimento operário, realizados em

Portugal. Por isso, se diz que elas se inserem numa linha evolutiva diferenciadora, radicada no que alguns designaram por nebulosa associativa inicial, de onde emergiram também mutualidades, sindicatos, partidos políticos operários e associações recreativas e de instrução.

Com a implantação da República em 1910, o movimento cooperativo passou a ter uma maior relevância, embora as consequências práticas da sinergia com o regime republicano tivessem ficado aquém do que se poderia ter esperado. Em contrapartida, a queda na deriva fascista, desencadeada com o golpe de estado militar de 1926, abriu um longo período de quase meio século, em que as cooperativas foram, quase sempre, encaradas como um abcesso hostil ao salazarismo. Realmente, só a pressão das necessidades económicas do regime o levou a uma atenuação dessa hostilidade, em alguns tipos de cooperativas agrícolas.

Com a revolução democrática de 1974, o cooperativismo português entrou numa nova era. Houve, logo nos primeiros anos, uma extraordinária explosão de iniciativas cooperativas, embora muitas delas acabassem por não sobreviver ao refluxo socioeconómico superveniente. Foi essa pujança, imediatamente posterior ao 25 de Abril de 74, que acabou por se traduzir, nos termos acima mencionados, num grande relevo atribuído às cooperativas pela Constituição Portuguesa de 1976.

1.3. Hoje, o sector cooperativo português conta com 3288 cooperativas, estando repartido por doze ramos distintos: consumo, comercialização, agrícola, crédito, habitação e construção, produção operária, artesanato, pescas, cultura, serviços, ensino e solidariedade social. Existem ainda, como categoria autónoma, as *régies* cooperativas que em Portugal se designam por cooperativas de interesse público. O universo das cooperativas agrícolas e das caixas de crédito agrícola mútuo, que são cooperativas de crédito, está organizado numa Confederação cooperativa, a CONFAGRI. Os outros ramos são abrangíveis pela outra Confederação existente, a CONFECOOP, a qual, no entanto, vive principalmente do protagonismo das federações correspondentes aos ramos de consumo, habitação e construção, serviços e solidariedade social.

As cooperativas agrícolas são o ramo mais importante, com destaque para as vinícolas e as de lacticínios. As cooperativas de habitação têm tido um papel relevante na habitação social, há um forte sector farmacêutico nas cooperativas de comercialização e no ramo da solidariedade social as CERCIS (apoio a crianças inadaptadas) são a mais relevante iniciativa existente em Portugal no seu campo. As cooperativas de consumo estão

relativamente bem implantadas na zona da Grande Lisboa e nas áreas circundantes.

Uma inacreditável lacuna está inscrita no passivo de todos os governos portugueses posteriores a 1980: a não regulação do ramo de crédito, na parte não-agrícola. De facto, o Código Cooperativo prevê a existência de um ramo de crédito. Inseridas numa longa tradição, as Caixas de Crédito Agrícola Mútuo foram objecto de um diploma regulador próprio, como aconteceu com todos os outros ramos, mas desde então o crédito cooperativo não-agrícola continua sem existência jurídica. Esta falha é, seguramente, um dos factores de inibição do desenvolvimento cooperativo em Portugal.

2. A ordem jurídica do cooperativismo em Portugal.

A ordem jurídica do cooperativismo manifesta-se, em Portugal, no plano legislativo, em dois patamares distintos: o constitucional e o da legislação comum.

2.1. Patamar jurídico-constitucional.

A CRP ocupa-se expressamente das cooperativas, em mais de uma dezena de artigos, dispersos por todo o seu articulado. Nem todos têm a mesma importância, mas há alguns que se podem considerar a base da «constituição cooperativa». E, entre todos, deve destacar-se o art.º 82, consagrado aos sectores de propriedade dos meios de produção, cuja coexistência garante. Depois de se ocupar do sector público e do privado, no seu n.º 4 diz que «o sector cooperativo e social compreende especificamente» os quatro subsectores, cujas características indica: cooperativo, comunitário, autogestionário e solidário.

Quanto ao primeiro, o que aqui mais nos interessa, afirma que o integram: «Os meios de produção possuídos e geridos por cooperativas, em obediência aos princípios cooperativos, sem prejuízo das especificidades estabelecidas na lei para as cooperativas com participação pública, justificadas pela sua especial natureza». Como se vê, o respeito pelos princípios cooperativos é imperativo, apenas se autorizando que as cooperativas de interesse público (ou régies cooperativas) possam não obedecer a alguns deles, na estreita medida em que isso seja necessariamente implicado pelo facto de nelas participarem entes públicos nessa qualidade.

A liberdade cooperativa é garantida expressamente pela Constituição no seu art.º 61º, quando dispõe que: 1) «a todos é reconhecido o direito à livre

constituição de cooperativas, desde que observados os princípios cooperativos»; 2) «as cooperativas desenvolvem livremente as suas actividades no quadro da lei e podem agrupar-se em uniões, federações e confederações e em outras formas de organização legalmente previstas».

Entre os princípios fundamentais da organização económico-social, a CRP consagra, no seu art. 80º, dois que têm a ver com o sector de que estamos a falar: o princípio da coexistência entre os sectores e o princípio da *«protecção do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção»*. Mostrando bem que a CRP não encara estes preceitos como algo de semelhante a simples votos piedosos, que não se devessem verdadeiramente levar a sério, o seu art. 85º – n.º 1, afirma que *«o Estado estimula e apoia a criação e a actividade de cooperativas»*. No número seguinte, concretizando o princípio da protecção, estipula-se que: *«A lei definirá os benefícios fiscais e financeiros das cooperativas, bem como condições mais favoráveis à obtenção de crédito e auxílio técnico»*.

Analisando-se o conjunto das mensagens normativas contidas nos preceitos constitucionais com incidência directa no universo cooperativo, dos quais se mencionaram os mais importantes, verifica-se que elas são suportadas por um conjunto de eixos normativos, ou princípios estruturantes, que lhes transmitem um sentido global. Sem pretendermos ser exaustivos, podemos chamar à atenção para os mais significativos.

Destaca-se desde logo o princípio da conformidade com os princípios cooperativos da Aliança Cooperativa Internacional, o qual impede o legislador comum de transgredir os vectores da identidade cooperativa, assumidos por essa instância suprema do cooperativismo mundial.

Como há pouco se viu, o próprio texto constitucional explicita o princípio da coexistência entre os sectores público, privado e cooperativo e social. Do mesmo modo, legitima constitucionalmente ou, mais do que isso, impõe a protecção ao sector cooperativo e social.

Vimos, também, que o princípio da liberdade cooperativa está consagrado na Constituição, com menção expressa dos principais planos em que ela pode estar em jogo.

É também relevante o eixo normativo que aponta para a autonomia do sector cooperativo e social, no espaço que transcende o sector público, sublinhando que esse espaço de modo nenhum se reduz ao sector privado lucrativo, cuja hegemonia assim estruturalmente se contraria.

Também parece apropriado destacar-se que as cooperativas são encaradas globalmente na sua unidade, valorizando-se assim a

cooperatividade em si própria, independentemente do ramo de actividade através do qual ela se manifeste. De facto, as referências específicas, a um ou a outro ramo, são mais o corolário da valorização constitucional do respectivo sector de actividade, do que da correspondente expressão cooperativa em si própria. É o que ocorre, por exemplo, com as cooperativas agrícolas e com as de consumo, mencionadas na CRP, a propósito da política agrícola e da protecção dos consumidores.

2.2. Patamar jurídico comum.

No plano legislativo comum, a lei mais importante é a que é designada por Código Cooperativo (entrado em vigor em 1997), aplicável às cooperativas no seu todo. Completam-no doze diplomas legais, cada um dos quais se ocupa especificamente de cada um dos doze ramos cooperativos existentes. Não há uma hierarquia jurídica que subordine os segundos ao primeiro, mas não faz sentido que entrem em discrepância, como não o faria se integrassem um único diploma. De facto, em rigor, nada impede que, numa futura versão do Código Cooperativo, sejam também abrangidos os doze decretos-lei complementares.

Há uma lei que se ocupa em exclusivo das cooperativas de interesse público (*régies* cooperativas), as quais não constituem um ramo cooperativo particular, mas antes um tipo especial de cooperativa que pode assumir actividades características de um ou mais ramos.

As cooperativas em Portugal dispõem, desde 1998, de um regime fiscal específico que consagra uma diferenciação positiva relevante que lhes é favorável e reflecte, talvez insuficientemente, o princípio de protecção atrás mencionado. Esse regime consta de um Estatuto Fiscal Cooperativo que, longe de ser um catálogo de isenções casuísticas, traduz uma lógica própria, geradora de princípios específicos, nele expressamente referidos.

Por último, integram também a ordem jurídica portuguesa os instrumentos jurídicos nacionais que resultam da criação, no plano europeu, da Sociedade Cooperativa Europeia e permitem a sua aplicação entre nós.

2.3. Perspectivas de evolução.

O actual quadro jurídico-constitucional do cooperativismo, em Portugal, tem desempenhado um papel positivo na evolução das cooperativas. E não é preciso alterá-lo para ser possível aperfeiçoar as leis cooperativas comuns actualmente em vigor, com destaque para o Código Cooperativo.

De facto, este diploma legal, em vigor desde o início de 1997, embora não tenha suscitado qualquer hostilidade ao movimento cooperativo, desde

o início da sua vigência, necessita de uma nova e profunda revisão. A título de exemplo, posso mencionar três aspectos, em que é provável a necessidade de uma relevante inovação jurídica: responsabilidade dos dirigentes e dos gestores; as relações entre as cooperativas e os cooperadores; a instituição de pontes, juridicamente sólidas, que permitam dar suporte jurídico às sinergias com as outras constelações da economia social.

Poder-se-ia também aproveitar esse processo de renovação jurídica para transformar os diplomas especiais referentes aos doze ramos cooperativos, bem como o decreto-lei que regula as *régies* cooperativas, numa nova parte de um Código Cooperativo renovado, a sua Parte Especial.

3. Desafio ao Cooperativismo.

A actual conjuntura de crise representa um desafio histórico para o cooperativismo. A sua tradição de resistência ao capitalismo, de autonomização em face da sua lógica, colocam-no entre as soluções que incorporam, em si próprias, um contributo, não só para combater as sequelas da crise, mas também o risco da sua repetição. É este desafio que vem somar-se à permanente necessidade de renovação, desde sempre inscrita no código genético das cooperativas.

Não confundamos, no entanto, este imperativo de renovação com qualquer menosprezo pela sua identidade histórica. Pelo contrário, a modernidade cooperativa só poderá ser um verdadeiro impulso do desenvolvimento social, se incorporar criticamente a sua história, valorizando as respectivas práticas, bem como as ideias e doutrinas que as foram exprimindo e potenciando. Mas esta impregnação, pela sua própria trajectória histórica, só poderá ser fecunda, se for acompanhada por uma visão crítica do capitalismo contemporâneo, que permita aos cooperativistas encararem a realidade social com os seus próprios olhos, de modo a não serem levados a partilhar as ilusões paralisantes que o actual sistema gera sobre si.

As cooperativas têm também que aprender a estimular todas as sinergias com as outras constelações da economia social, compreendendo que a sua indispensável autonomia de decisão e a diferenciação do seu perfil não podem impedir as necessárias alianças em prol de objectivos comuns.

Paralelamente, as cooperativas não têm que fugir ao seu universalismo para assumirem, em pleno, um protagonismo decidido, em todos os processos de desenvolvimento local. De facto, o seu enraizado e genético

universalismo, bem ilustrado pela história da Aliança Cooperativa Internacional, é um impulso poderoso para a afirmação de uma participação relevante numa almejada globalização emancipatória. E o seu prestígio como parceiras confiáveis no desenvolvimento local só se reforça com a conjugação com esse universalismo solidário.

Por tudo isso, nessa impregnação das suas ambições de futuro pela seiva da sua identidade, as cooperativas têm que visitar com cuidado o próprio sentido da cooperação, como tecido conjuntivo das sociedades humanas, como elemento de humanidade e de civilização, conduzindo-a a uma procura de resultados solidários que as projectem no conjunto da sociedade, como focos de uma fraternidade renovada.

Em Portugal, mas certamente também na Europa e no mundo, é esta vocação futurante que impulsiona o cooperativismo para novos patamares de utilidade social que lhe podem abrir novos horizontes.

Coimbra, 18 de Maio de 2009

