

# RELAÇÕES ENTRE COOPERATIVAS E ESTADO EM PORTUGAL

PORTO ALEGRE  
1 DE JULHO DE 2011

A temática que me foi proposta pode ser abordada de várias formas. Posso fazer um simples relato histórico do cooperativismo em Portugal, posso partir dos diplomas legais que se foram publicando e ver as razões por detrás deles, posso olhar para as práticas governamentais ao longo das décadas de vida do movimento, posso colocar-me na pele do dirigente cooperativo e verificar como me relacionei com o Estado, posso acasalar uma ou mais das vias descritas.

Falo para juristas brasileiros, mas creio que resultaria fastidiosa a pura e simples enumeração de diplomas e suas razões. Por outro lado, o tempo que disponho não é muito. Optei, por isso, por uma história entremeada de citações dos principais diplomas.

Grosso modo posso falar em três períodos na história das relações Cooperativas/Estado em Portugal. Em todas elas há uma linha de orientação dominante, se bem que em todos três existam diplomas que as protegem, fazem desenvolver, mas também cerceiam o seu desenvolvimento.

Chamar-lhes-ei fase paternalista, fase intervencionista e fase cooperante. A primeira de meados do século XIX até 1926, a segunda durante o chamado Estado Novo, de 1926 a 1974, e a última depois da Revolução dos Cravos.

## **A Fase Paternalista**

As primeiras cooperativas portuguesas, a exemplo do pretendido pelos fundadores da Cooperativa de Rochdale, foram cooperativas polivalentes. Embora tendo uma actividade principal, desenvolviam actividades diversas, atentos os seus fins mutualistas e a necessidade de servir os associados em todos os aspectos que fossem necessários para uma vida pessoal e familiar com o mínimo possível de dificuldades.

A primeira cooperativa portuguesa, a Fraternal dos Fabricantes de Tecidos e Artes Correlativas data de 1858, mas para ilustrar o que disse, dou-lhes como exemplo a Sociedade Cooperativa e Caixa Económica do Porto, criada em 1871, que abrangia o consumo, o crédito, a edificação de casas para os associados, a aquisição de matérias primas para as indústrias dos associados, a comercialização dos bens produzidos.

Efectivamente, tendo-se a cooperação desenvolvido a par da divulgação das ideias socialistas, incentivada por vultos nacionais dessa corrente, houve nas cooperativas pioneiras uma influência directa das experiências

anglo-saxónicas nos campos teórico e prático. Falo de Sousa Brandão, Costa Goodolphim, Antero de Quental, José Fontana e outros mais, ligados ao anterior Partido Socialista Português, uns antigos anarquistas, outros proudhonistas, mas quase todos sindicalistas e maçons.

Até ao fim da Monarquia, em 1910, muitas cooperativas se constituíram, cada vez mais de consumo por ser esse o ramo mais em voga em França, país que foi progressivamente substituindo os britânicos na influência teórica cooperativa entre nós. Mas porque o ideal cooperativo não estava muito consolidado, e porque os fins sociais eram demasiado amplos, porque nasciam depois de greves fracassadas e junto de camadas populacionais mais desfavorecidas, em bairros periféricos das cidades ou nos subúrbios, a percentagem de inêxitos foi enorme. Muito poucas foram as que já puderam comemorar o seu centenário.

A fragilidade das cooperativas pioneiras foi, porém, paralela a uma cuidada atenção do legislador para com o fenómeno cooperativo.

É portuguesa a segunda lei cooperativa a nível mundial, a dita Lei basilar de 2 de Julho de 1867, proposta por Andrade Corvo, saída no dia seguinte ao primeiro Código Civil, de autoria do Visconde de Seabra. Dispunha o artigo 1º da lei basilar:

*“Sociedades cooperativas são associações de número ilimitado de membros, e de capital indeterminado e variável, instituídas com o fim de mutuamente se auxiliarem os sócios no desenvolvimento da sua indústria, do seu crédito e da sua economia doméstica”.*

Embora ainda não fossem consideradas sociedades comerciais mas associações, as cooperativas já se regiam por disposições próprias daquelas, com excepção do que se referia ao carácter pessoal do ente colectivo e à igualdade dos membros.

Vinte anos depois surgiria o Código Comercial de Veiga Beirão, de 1888. O diploma reconhecia publicamente as cooperativas, definia como funcionavam e incentivava a sua criação. Estaria em vigor por quase um século, até 1 de Janeiro de 1981.

As cooperativas passam a ser sociedades comerciais, mas devem adoptar na sua constituição uma das formas preceituadas no artigo 105º do Código.

Diz o artigo 207º do Código Comercial:

*“As sociedades cooperativas são especializadas pela variabilidade do capital social e pela ilimitação do número de sócios.*

*§ 1º As sociedades cooperativas deverão adoptar para a sua constituição uma das formas preceituadas no artigo 105º, e regular-se-ão pelas disposições que regem a espécie de sociedade cuja forma hajam adoptado, com as modalidades constantes do presente capítulo.”*

Não se lhes reconhece, pois, estatuto autónomo, antes devem adoptar uma das seguintes formas: sociedade em nome colectivo, em comandita,

anónima, ou por quotas (a partir de 1901). Quase todas adoptaram a forma de sociedade anónima de responsabilidade limitada.

Entronca aqui a problemática da natureza jurídica das cooperativas, se são associações ou sociedades, ou ainda um tertium genus, problemática que adiante será referida e que está intimamente ligada à geração de lucros por elas.

Em ambos estes diplomas (art. 21º da Lei basilar e 223º do Código Comercial) é idêntica a disposição sobre fiscalidade cooperativa:

*“As sociedades são isentas de imposto de selo e de qualquer contribuição sobre os lucros que realizarem”.*

Trata-se do reconhecimento governamental da especificidade das cooperativas, mas ao mesmo tempo o início de uma guerra, ainda existente, lançada por associações representativas de interesses privados, que tentam influenciar os sucessivos governos para pôr fim ao que dizem ser disposições legais que favorecem as cooperativas e distorcem a concorrência.

A expressão lucros, hoje reconhecida ilegítima e substituída pela expressão excedentes, está ligada a saber se o que as cooperativas praticam são actos de comércio ou não. E é aqui que entronca também a questão das cooperativas fechadas e abertas, e a vossa doutrina sul-americana do acto cooperativo.

Acto cooperativo – um negócio jurídico em Portugal por influência do direito alemão e latino; um acto jurídico na América latina. Não há acto cooperativo quando a cooperativa lida com terceiros. Decorre da dupla qualidade dos membros. O acto cooperativo é mutualista e solidário, e não especulativo. O núcleo do acto cooperativo é a obtenção do serviço cooperativo. É um negócio jurídico entre membros e cooperativa.

O Governo apoiou as cooperativas de consumo durante a Guerra Mundial. O Decreto nº 3618, de 27 de Novembro de 1917, considera necessário *“acudir à situação criada pela crise económica”*, tendo-lhes facilitado meios para a atenuarem. Finda a Guerra, criaram em 1920 a Federação Nacional das Cooperativas, saída de um Congresso com 200 cooperativas, e dois anos depois a Sociedade Cooperativa União Central de Abastecimentos, que fundaram a exemplo da Wholesale Society britânica, Ambas as estruturas tiveram curta vida.

Os alvares do século XX viram também nascer as primeiras caixas de crédito agrícola, mas não um cooperativismo agrícola relevante. Houve tentativas de criar cooperativas agrícolas desde 1860, mas de forma dispersa e sem resultados. Tal ficou a dever-se à política governamental de incentivo aos chamados *“sindicatos agrícolas”*.

Os esforços feitos no campo associativo agrícola são, porém, muito antigos, já que remontam a fins do século XV, com as Misericórdias, os celeiros comuns, as ajudas, os regimes pastoris, as mútuas e as vezeiras. Isto é, por força da influência da Igreja Católica, nas zonas rurais surgiu um mundo associativo e cooperativo como que paralelo ao outro, uma divisão que

ainda hoje está latente na existência de duas Confederações entre nós, uma para a agricultura e o crédito agrícola, a Confagri, e outra para os restantes ramos cooperativos, a Confecoop.

Os sindicatos agrícolas (não se considere a palavra um equivalente do sindicato dos nossos dias) eram cópia da realidade francesa. Criados por Carta de Lei de 3 de Abril de 1896 eram constituídos por *“todos os agricultores e indivíduos que exerçam profissões correlativas à agricultura com o fim principal de estudar, defender e promover tudo quanto importe aos interesses agrícolas gerais e particulares dos associados”*. Os sindicatos deveriam promover a *“constituição, com fundos e estatutos especiais, de caixas de crédito agrícola, caixas económicas, bancos ou caixas de socorros mútuos, frutuárias e quaisquer outras instituições, que nos mesmos termos e condições possam promover e auxiliar o desenvolvimento agrícola da região em que funcionem”*.

(Frutuária - Associação suíça de pequenos industriaes, para o fabrico do queijo, distribuindo-se o lucro ou fruto proporcionalmente ao leite, com que cada associado contribuiu).

Cooperativas agrícolas só foram promovidas na década de 20, embora o Governo de Sidónio Pais tenha em 1918 publicado uma verdadeira lei de fomento cooperativo agrícola. Direccionada apenas para o fomento da produção agrícola, a Lei introduzia a fiscalização das cooperativas pelo Estado, algo que nos governos de Salazar, anos depois, se viria a desenvolver.

Em 1911 surgira a Lei Brito Camacho, que criou o movimento do crédito agrícola nacional. Relembre-se o facto, para dizer que as caixas de crédito agrícola mútuo são ainda hoje as únicas cooperativas de crédito existentes em Portugal. Seguem o modelo Raiffeisen. Não terão havido tentativas para a implementação entre nós do modelo Schulze-Delitsch, do chamado crédito cooperativo urbano, e isso deve ter ficado a dever-se à sua raiz protestante, liminarmente mal vista pelo Estado, assumidamente e quase exclusivamente católico como foi o português. O crédito mútuo foi deixado ao movimento mutualista, ao associativismo não cooperativo.

A lei dizia que as caixas de crédito agrícola mútuo têm *“natureza e índole de sociedades cooperativas”* e compõem-se de um *“número ilimitado de sócios que sejam agricultores, nuns casos responsáveis limitada e solidariamente pelas obrigações e compromissos sociais, noutros casos só responsáveis até à importância do capital com que se subscreveram”*.

Finalmente uma breve referência para um diploma de 1918 sobre promoção de habitações económicas. No preâmbulo do Decreto nº 4137, de 24 de Abril, é afirmada a intenção de o Estado auxiliar *“cooperativas que se consagrem à construção de casas económicas”*. Como curiosidade, o diploma possibilitava que os associados das cooperativas de casas baratas auxiliassem a construção com o seu trabalho, algo que após a Revolução de 1974 esteve também entre nós muito ligado ao surto de criação de cooperativas de habitação económica.

## **A Fase Intervencionista**

A via apontada por Sidónio Pais no diploma atrás referido viria a desenvolver-se no Estado Novo, ou Estado Corporativista, a partir de 1926, após o golpe de estado do marechal Gomes da Costa, já com Oliveira Salazar como Presidente do Conselho de Ministros.

Durante os quase 50 anos seguintes podemos distinguir dois períodos distintos: o primeiro, até finais dos anos 50, caracterizado pela preocupação de cercear ou enquadrar a actividade cooperativa; o segundo, até 1974, em que o fenómeno cooperativo não pôde ser silenciado, mas era visto como veículo de combate ao regime vigente, pelo que se intensificaram as acções de controlo e vigilância das suas actividades.

Uma primeira referência à chamada lei garrote, o Decreto-Lei nº 22513, de 12 de Maio de 1933.

Pressionado pelo comércio retalhista, que para tal usava os seus jornais a nível local, o Governo ataca as cooperativas de consumo em três frentes: censura-as por realizarem transacções com não sócios, logo concorrendo com o comércio dito regular; reserva o regime de isenção em contribuição industrial apenas para as cooperativas que prefiram negociar apenas com os seus membros; ameaça as cooperativas com a eliminação de todas as isenções fiscais.

No domínio agrícola, caracterizado por as leis anteciparem a realidade no terreno e não o inverso, uma lei de 1941, o Decreto 31551, vem dizer que, embora se não pretenda “limitar a autonomia” das associações, mútuas e cooperativas agrícolas “dependentes” do Ministério da Economia, seria conveniente o estabelecimento de normas que “uniformizem” a vida associativa em colaboração com os Grémios da lavoura, a instituição corporativa por excelência do regime no sector.

Para serem autorizadas a funcionar, as cooperativas agrícolas tinham de ver os seus estatutos aprovados pelo Estado, que lhes emitia um alvará de funcionamento, e depois eram regularmente inspeccionadas, fiscalizadas e orientadas em função dos objectivos definidos na Planificação oficial. Os corpos sociais eleitos eram homologados e o Estado podia nomear comissões administrativas para substituir as direcções eleitas.

A dependência face ao Estado manteve-se até anos depois da Revolução de Abril, e era tão forte que o Ministério da Agricultura conseguiu que o Instituto António Sérgio, criado em 1977, não desempenhasse actividades regulares para e com as cooperativas agrícolas durante os seus primeiros anos de vida, reservando-as para si próprias, ao arrepio da lógica por detrás da criação do Incoop.

Diga-se que este possuía funções de coordenação dos Núcleos de apoio cooperativos que já existiam ou deveriam ser criados em cada um dos Ministérios, coordenação que obedecia à lógica do sector cooperativo, isto é, uma acção de formação, por exemplo, deveria ser organizada para todo o tipo de cooperativas de maneira a dotá-las de uma visão intercooperativa, em obediência aos princípios cooperativos. Diga-se que mal o Professor Henrique de Barros abandonou o Governo, os núcleos começaram a deixar de funcionar, e ao Incoop, na primeira revisão da sua lei orgânica, foi retirada aquela função de coordenação.

Fechado este avanço na digressão histórica diga-se que, avesso a concentrações de pessoas, o regime salazarista, por diploma de 1964, lembrou-se de instituir assembleias de delegados nas grandes cooperativas agrícolas, com o argumento de que o funcionamento das assembleias gerais com associados vindos de vários locais dispersos se tornaria impossível. Inversamente, propunha apoiar fiscalmente a fusão das pequenas cooperativas, mas o ganho de dimensão permitiria uma óbvia poupança de meios do Ministério no controlo das novas entidades cooperativas resultantes da fusão. Se o que se pretendia era chegar com mais força aos mercados existiria sempre a via das uniões e federações de cooperativas, mas essa foi posta de lado.

Rápida nota sobre a publicação em Maio de 1954 do Decreto-lei 39660, que colocou sob controlo administrativo todas as associações.

Tal diploma viria a ser usado no Parecer 33/67 da Procuradoria-Geral da República, que afectou cooperativas culturais e de consumo.

Recorreu a Procuradoria ao artigo 980 do Código Civil, que dizia:

*“Contrato de sociedade é aquele em que duas ou mais pessoas se obrigam a contribuir com bens e serviços para o exercício em comum de certa actividade económica, que não seja de mera fruição, a fim de repartirem os lucros resultantes dessa actividade”.*

Argumentaram os procuradores que não existiam actividades económicas nas cooperativas culturais. A grande maioria fora criada pelos resistentes ao regime e eram verdadeiros centros de debate e reflexão sobre a situação do país. Também não existiam tais actividades económicas nas cooperativas de consumo, segundo eles. Cito: *“uma cooperativa de consumo que negocie exclusivamente com os respectivos associados, visando proporcionar-lhes uma diminuição da despesa na aquisição de artigos de consumo, parece que não deveria ser incluída entre as pessoas colectivas de fim económico lucrativo, mas sim, entre as de fim económico não lucrativo”.*

Recorrendo ao Parecer, o Ministério do Interior procurou submeter as cooperativas às autoridades administrativas, e caso não lhe obedecessem

ameaçou declará-las associações secretas, o que significava ameaçar os seus dirigentes com a visita aos calabouços do regime.

Prova de que as intenções não foram conseguidas deu-a mais tarde o Decreto-Lei nº 520/71, de 24 de Novembro. Através do seu normativo, o Estado voltou à carga, proibindo os notários de lavrar escrituras de constituição de cooperativas em cujo objecto estivesse previsto o exercício de actividades não económicas, sem prévia aprovação dos seus estatutos pela autoridade competente, recorrendo ao referido diploma de 1954 sobre as associações. Ao equipará-las, a última coisa que o preocupava era a reabertura de debates teóricos entre os que defendiam as cooperativas como sociedades e os que as viam como associações.

Curiosamente ou não, um grupo de cooperativas agrícolas, das controladas pelo Ministério da Agricultura, apoiaram o Estado e o Parecer da Procuradoria, já que ao eximirem-se da qualificação como sociedades, escapavam ao campo de aplicação da lei do contrato individual de trabalho, alegando não terem fim económico lucrativo.

A querela das cooperativas como associações ou sociedades prolongou-se para o após Abril, já que em 1977 ainda pareceres houve (11/77 e 256/77) que vieram afirmar a possibilidade de cooperativas sem fim económico lucrativo se constituírem como associações.

Ao mesmo tempo que controlava as cooperativas no Continente, o Estado fomentava-as nas províncias ultramarinas declarando ser esse o “interesse público”. Mas não descurou mesmo em África as autorizações administrativas aquando da sua criação, e o controlo do dia a dia delas por delegados dos serviços regionais de agricultura ou doutras Secretarias provinciais. À data da Revolução, Moçambique possuía um importante movimento cooperativo de habitação, por exemplo.

À data do 25 de Abril de 1974 estavam activas em Portugal continental 950 cooperativas: 401 cooperativas agrícolas, 193 de consumo, 132 de crédito, 40 de habitação, 10 de produção operária e 174 outras.

Existia uma União de cooperativas de consumo, a Unicoope, criada em 1955, e que agrupava 84 cooperativas, que era membro da ACI. Desde 1970 que possuía uma rede de supermercados própria com a marca Domus, lançada com apoio das cooperativas suecas, mas entrou em colapso por falta de organização e deficiências de gestão, e progressivo abandono das filiadas.

## **A Fase Estruturadora**

Derrubado o regime do Estado Novo pela revolta dos capitães de Abril nova fase se abriu para o movimento cooperativo português, caracterizada pelo reconhecimento da liberdade de criação e de funcionamento das cooperativas, forte influência doutrinal, e pela construção de um edifício jurídico coerente do topo à base.

As relações Estado/Cooperativas nem sempre foram harmónicas, porém, dependendo de quem assumiu as rédeas do poder a maior ou menor atenção dada ao sector.

Com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia o país sofreu também pressões externas em matéria teórica, organizativa, legislativa e de funcionamento das cooperativas.

Porém, olhando hoje para trás, o traço mais dominante do cooperativismo português dos últimos quase 40 anos é a sua singularidade teórico-legislativa a nível mundial.

Terei de ser telegráfico no que escrevo, e em grande parte vivi do lado do Estado. Diga-se que a matéria de escrita é tanta que ainda ninguém ousou abarcar toda esta história recente. Uma história que deve muito a pessoas concretas e ao acaso de elas terem, em determinados momentos, estado nos lugares certos para transformar um boom criativo de cooperativas (quadruplicaram em 5 anos) em sistema sócio-empresarial dotado de quadro jurídico consistente e permanente.

Exilado em França durante a década de 30, o pedagogo e opositor político António Sérgio entra em contacto com a obra de Charles Gide e seus discípulos, mas também acompanha de perto a produção teórica de Georges Fauquet, que no cooperativismo francês, e depois na OIT, defende um sector cooperativo a par dos sectores público e privado.

Regressado a Portugal, Sérgio usa a sua casa - hoje propriedade da Câmara Municipal de Lisboa e cedida à CASES para manutenção e exploração em prol da divulgação do cooperativismo e da economia social - para manter uma tertúlia de discussão do cooperativismo. Nela participaram a espaços Henrique de Barros, que viria a ser Presidente da Assembleia Constituinte e depois Ministro de Estado responsável pela criação do Inscoop – Instituto António Sérgio para o Sector Cooperativo, e mais regularmente Fernando Ferreira da Costa, o mais novo dos seus discípulos, que seria o primeiro Presidente do Inscoop e responsável principal pelos que trabalharam na primeira versão do Código Cooperativo.

A publicação de um Código Cooperativo havia sido décadas antes pedida por Raul Tamagnini e depois pelo próprio Sérgio.

Houve seis Governos provisórios de Abril de 1974 até à aprovação da Constituição da República, dois anos depois. O Inscop viria a ser criado em 1976 (D.Lei 902/76, de 31 de Dezembro), já durante o primeiro Governo Constitucional, presidido por Mário Soares, com Barros como seu nº 2.

Mas nesses dois anos houve produção legislativa que merece referência. Logo em Maio de 1974 o Decreto-lei nº 203/74, publicado a mando da Junta de Salvação Nacional, promete o apoio e fomento das sociedades cooperativas.

Durante o mês de Julho dois textos legais defendem, as cooperativas de consumidores, um, e promove as de “habitação não lucrativas”, outro, fornecendo aos interessados apoio para a elaboração dos seus estatutos.

Em Novembro é publicado o Decreto-lei nº 594/74, que revoga expressamente os diplomas cerceadores da liberdade associativa referidos no capítulo anterior (Decretos-lei nº 39660, de 1954, e 520/71).

E no mês seguinte saem três diplomas, dois (730/74 e 737-A/74) para as cooperativas de habitação, e outro em matéria de defesa do consumidor, o Decreto-lei 769/74, em cujo preâmbulo é declarado apoio às sociedades cooperativas de consumo.

Em Abril de 1975 promete-se na lei um futuro diploma para as cooperativas de produção, e em Junho um diploma fala em cooperativas de motoristas profissionais.

Mas é no mês seguinte que o Decreto nº 349/75 cria a Comissão de Apoio às Cooperativas (CAC), define quem dela faz parte e elenca algumas actividades de apoio e diagnóstico da situação real do sector cooperativo, pela primeira vez oficialmente reconhecido. A CAC foi a antecessora do Inscop e foi presidida por um oficial da marinha ligado ao movimento dos capitães. O Inscop veio a incorporar alguns dos seus funcionários.

Excepção à política de fomento das cooperativas surge no domínio agrícola. Se um primeiro diploma, o Decreto-lei 390/75, vem atacar o corporativismo agrícola e anunciar uma revisão global de toda a legislação vigente para o cooperativismo agrícola, eliminando de caminho a necessidade de homologação pelo Ministério dos corpos sociais eleitos, outro diploma surge três meses depois repondo todo o sistema que vigorou no Estado Novo, agora com o argumento de que se pretende proteger o sector, protecção que só poderia ser feita com o controlo das cooperativas pelos técnicos agrários oficiais.

Chega depois a Constituição da República em Abril de 1976, a partir da qual o cooperativismo português entrou num novo paradigma.

Seria longo dissertar sobre o texto inicial da Constituição e alterações que sofreu ao longo dos tempos. Digamos tão só que o ‘sector cooperativo’

inicialmente previsto no artigo 89º da Constituição está hoje previsto no artigo 82º como ‘sector cooperativo e social’. É precisamente neste sector cooperativo e social que os actuais líderes das entidades que dele fazem parte vão entroncar a economia social, o sector de economia social ou para outros, o terceiro sector.

Em Portugal coexistem três sectores de propriedade dos meios de produção (art.82º):

- *O sector público, constituído pelos meios de produção cujas propriedade e gestão pertencem ao Estado ou a outras entidades públicas;*
- *O sector privado, constituído pelos meios de produção cuja propriedade ou gestão pertence a pessoas singulares ou colectivas privadas;*
- *O sector cooperativo e social, que inclui: a) 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, as chamadas “régies cooperativas”; b) Os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais; c) Os meios de produção objecto de exploração colectiva por trabalhadores; d) Os meios de produção possuídos e geridos por pessoas colectivas, sem carácter lucrativo, que tenham como principal objectivo a solidariedade social, designadamente entidades de natureza mutualista.*

Diga-se que não tem sido fácil mantê-lo. Foi atacado nestes mais de 30 anos que leva de vida, e sobre a mesa estavam mesmo, antes da dissolução do Parlamento no início de Abril passado, propostas de partidos do chamado arco governativo que defendiam a sua extinção. Só que ele foi previdentemente defendido no artigo 288º da Constituição, artigo sobre os limites materiais de uma qualquer revisão constitucional, para a qual são sempre necessários 2/3 de votos dos deputados.

Mas a Constituição não bastava para a alforria cooperativa. Era necessário que a lei comum tratasse a realidade cooperativa dotando-a de um esqueleto normativo que reflectisse as aspirações doutrinárias dos teóricos do sector, propusesse vias para o seu desenvolvimento e, ao mesmo tempo, concretizasse aquele enquadramento constitucional.

O Código Cooperativo em vigor foi aprovado pela Lei 51/96, de 7 de Setembro. O original havia sido aprovado pelo Decreto-lei 454/80, de 9 de Outubro.

Nestes trinta anos que leva de vida, já foi objecto de cinco pequenas alterações entre 1998 e 2006, mas não houve mexidas no seu esqueleto, pelo que tudo o que diremos, podíamos-lo ter dito naquela altura.

Alterações de pormenor foram, por exemplo, a introdução da possibilidade de cooperativas multisectoriais, ou o novo ramo das cooperativas de solidariedade social, autonomizadas a partir das cooperativas de serviços e das de ensino especial. Mas também houve clarificações, como a referência aos princípios cooperativos como expressamente sendo os definidos pela Aliança Cooperativa Internacional, algo que não era expressamente dito no texto original.

Mas o *tertium genus* cooperativo manteve-se intacto.

Vimos que as cooperativas começaram por ser associações em 1867, depois sociedades em 1888. Ora, o Código Cooperativo revoga o capítulo sobre sociedades cooperativas do Código Comercial, não as reintroduzindo no Código Civil, hoje o de 1966, que rege as associações. É verdade que a legislação supletiva das cooperativas é a das sociedades comerciais (art.9º), e especialmente nesta a das sociedades anónimas, mas tal apenas se fica a dever à prossecução de actividades económicas, à velha querela da prossecução ou não do lucro.

Se fosse intenção do legislador manter as cooperativas como sociedades comerciais não as tinha dotado de lei autónoma. Para mais, o legislador retirou do Código, como mais tarde o viria a fazer em relação à legislação específica para cada ramo cooperativo (art.4º), todo e qualquer uso das expressões ‘sócios’ ou ‘associados’ em relação às pessoas singulares ou colectivas que das cooperativas fazem parte. Chama-os membros ou cooperadores, o que não pode deixar de ter significado para quem, como eu, as vê hoje como pessoas colectivas especiais, ou defende a existência de um direito cooperativo independente do direito comercial ou civil. Mas, claro, ainda se encontram defensores de que as cooperativas são sociedades, ou às sociedades devem regressar, ou que são associações por não visarem o lucro económico dos filiados (relembre-se que fora precisamente com argumentos ao lucro ligados que o Antigo Regime, contando com o apoio de muitas das cooperativas agrícolas que o Estado controlava e criara, tentou pôr fim às cooperativas culturais e de consumo, obrigando-as a autorizações administrativas e controlos policiais e inspectivos).

As cooperativas têm uma dupla qualidade societária e associativa, um pouco a exemplo da dupla qualidade dos seus membros, ao mesmo tempo patrões e empregados, ou proprietários e utilizadores ou produtores. A dupla qualidade que os juristas tradicionais não compreendem, não autonomizando o ensino autónomo do direito cooperativo nas Universidades de direito portuguesas, ou que os sindicatos tardam em compreender por lhes fugir parte da realidade que as cooperativas representam, fenómeno que só agora parece querer terminar, e que mais não é que um regresso às origens, à fase em que cooperativismo,

mutualismo e sindicalismo ainda se não tinham separado, à época em que Le Play, precisamente, lançava o, hoje de actualidade, conceito de economia social.

Não me posso estender sobre o conteúdo do Código Cooperativo. Direi que ele se aplica (art.1º) às cooperativas de todos os graus, mas também às organizações afins cuja legislação especial para eles remeta, por exemplo, às chamadas cooperativas de interesse público ou régies cooperativas, de que a CASES é exemplo (art. 6º).

Teorizadas primeiramente por Lavergne, discípulo de Gide, e muito usadas aquando da reconstrução europeia no após Guerra, as régies ou cooperativas de interesse público (originalidade terminológica portuguesa regulada pelo Decreto-lei 31/84) associam pessoas colectivas públicas, privadas ou cooperativas e pessoas singulares numa mesma organização. O Estado central ou as autoridades distritais e concelhias são neste tipo de organização, que em artigo recente teorizei como híbrido cooperativo (ver em [www.cases.pt](http://www.cases.pt) o texto inserido no capítulo Doutrina), parceiros das outras entidades, embora subsista uma ou outra violação dos princípios cooperativos puros.

No artigo 2º o Código define cooperativa e no artigo 3º diz quais os princípios cooperativos que se lhe devem aplicar, *ipsis verbis* os da ACI (refira-se de passagem que o Inscoop foi de 1979 até à sua extinção o único serviço governamental aceite como membro da ACI, outra originalidade do cooperativismo português).

No artigo 4º refere que o sector cooperativo compreende 12 ramos autónomos, cada um com um diploma complementar específico, mas acrescenta que são permitidas cooperativas multisectoriais as quais necessitam de dizer aquando da constituição qual o seu ramo principal de actividade para o caso da filiação em cooperativas de grau superior.

Referência especial merece-me o artigo 8º, que permite às cooperativas associarem-se com outras pessoas colectivas de natureza cooperativa ou não cooperativa, artigo que abre as portas à economia social, e quiçá a uma futura figura jurídica que consubstancie a colaboração verdadeira entre as diferentes famílias que a incorporam.

No artigo 15º é referido o conteúdo obrigatório dos estatutos. Eles devem conter a denominação e sede da cooperativa; o ramo a que pertencem e objecto que desenvolvem; a duração da cooperativa; os seus órgãos, que variam em função da dimensão associativa; o montante do capital social

inicial, jóias se exigíveis, valor dos títulos de capital, e capital mínimo individual e sua realização.

O artigo refere depois outro tipo de disposições que poderão constar dos estatutos e termina dizendo que o Código é ele mesmo supletivo quando os estatutos não regulam determinada matéria.

Hoje conseguem-se em virtude das remissões e supressão das disposições inexistentes fazer estatutos com meia dúzia de artigos. Anteriormente eram necessários estatutos com muitas dezenas de artigos, que deveriam ser integralmente publicados.

As cooperativas adquirem personalidade jurídica (art.16º) com o registo da sua constituição, que obedece ao disposto nos artigos 4º, 9º e 10º do Código do Registo Comercial.

Uma cooperativa pode constituir-se (art.32º) com 5 membros no primeiro grau e dois nas cooperativas de grau superior. São excepção as caixas de crédito agrícola mútuo que precisam de 50 membros fundadores.

O capital social normal é de 2500 euros (art.18º), mas nas cooperativas de artesanato, cultura, produção operária e serviços esse montante reduz-se a 250 euros, o que dá 50 euros por membro fundador se forem os cinco permitidos por lei.

As cooperativas agrícolas e as de ensino superior só se constituem com um capital de 5000 euros, e as caixas de crédito agrícola pelo valor fixado em Portaria do Ministro das Finanças, neste momento (Portaria 312/2010) de 5 milhões ou de 7, 5 milhões consoante pertençam ou não ao SICAM – Sistema integrado de crédito agrícola mútuo.

O Código refere depois longamente os órgãos (Assembleia geral, Direcção e Conselho Fiscal) e respectivo funcionamento (arts.39º a 68º); as reservas obrigatórias e facultativas, existindo nas obrigatórias uma para formação e educação cooperativa (arts. 69º a 72º); a distribuição de excedentes (art.73º); as fusões, cisões e integrações (arts. 74º a 76º); a dissolução das cooperativas, antecedida de um processo de liquidação e apuramento de saldo, saldo que deve reverter para uma outra cooperativa e nunca para os membros (arts.77º a 79º).

Menção especial merece-me o artigo 80º que declara nula a transformação de uma cooperativa em qualquer tipo de sociedade comercial. É importante o artigo porque implicitamente o legislador vem confirmar que as cooperativas não são sociedades comerciais.

A finalizar regula o Código as organizações de grau superior (arts.81º a 86º) e as relações com o Estado (arts.87º a 89º), na altura referindo o

Inscoop, que nunca foi um organismo de inspecção, mas tão só de credenciação cooperativa, de verificação de que as cooperativas são cooperativas verdadeiras e que prosseguem meios lícitos para prosseguir os seus fins. Se não for esse o caso o Inscoop deveria solicitar a sua dissolução, para tal recorrendo a uma participação ao Ministério Público. As competências passaram pelo Decreto-lei 282/2009, de 7 de Outubro, para a CASES, um caso sui generis em que competências públicas passaram a ser exercidas por uma entidade do sector cooperativo e social, uma cooperativa que agrupa as estruturas confederativas cooperativas, estruturas associativas de cúpula das Instituições Particulares de Solidariedade Social, Mutualidades, Misericórdias, e uma associação de âmbito nacional no sector do desenvolvimento local, a Animar.

Das quatro disposições ditas finais e transitórias (arts.90º a 94º) uma, o artigo 92º, estatui que os benefícios fiscais e financeiros de que fala a Constituição da República são objecto de legislação autónoma, hoje a Lei 85/98, de 16 de Dezembro, também sujeita a pequenas alterações entre 1999 e 2006, mas infelizmente também, muitas vezes que é publicado uma lei orçamental pelo Estado e para ele. São cada vez mais reduzidos os benefícios constitucionalmente prometidos ao sector cooperativo. Subsistem isenções condicionadas ao Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, ao imposto de selo, ao imposto sobre sucessões e doações, a impostos de âmbito local, ao Imposto de valor acrescentado. E as isenções dependem dos ramos cooperativos.

Algumas cooperativas (cultura, consumo, solidariedade social) podem também ser declaradas de utilidade pública, e aceder a outros benefícios fiscais (Decreto-lei 460/77, de 7 de Novembro e Decreto-lei 425/79, de 25 de Outubro).

Outras formas de analisar as relações Cooperativas/Estado poderiam ter sido usadas. Por exemplo, recorrendo à tutela do Inscoop pelos diferentes Governos. Começou na Presidência do Conselho de Ministros, passou por uma Secretaria ou Subsecretaria de Estado do Fomento Cooperativo em duas ocasiões, andou pelo Ministério do Planeamento, pelo da Economia e, ultimamente, pelo do Trabalho e da Solidariedade Social, que o extinguiu e como referido passou as suas competências públicas para a CASES.

Uma análise paralela, mais ligada ao próprio movimento no terreno, poderia ser feita analisando as influências partidárias nas cooperativas, influência em termos de programas dos partidos, mas também em função das pessoas colocadas nas estruturas representativas das mesmas, partidos esses que várias vezes influenciaram negativamente a evolução e afirmação social do próprio sector.

Um exemplo, as federações da produção operária e dos serviços têm existido, e desaparecido, a belo prazer dos partidos que as controlaram, quer os comunistas, quer os da extrema-esquerda. Outro exemplo, as cooperativas agrícolas de transformação e serviços e as de crédito agrícola são controladas pelos partidos de direita, a exemplo do que acontece na restante Europa, por o movimento ter sido influenciado à nascença pelas ideias católicas que os partidos dessa área incorporam mais que os outros.

Podia também analisar o relacionamento do movimento organizado com as autoridades públicas, em que após uma fase mais reivindicativa, se seguiu outra de diálogo progressivamente mais forte, a qual terminou com a presidência do 1º Congresso das Cooperativas Portuguesas realizado depois de 1974, em Abril de 1999, pelo próprio Presidente do Inscoop. A situação repetir-se-ia em 2004, aquando do 2º Congresso. Nesta mesma linha de aproximação, aquando da discussão do diploma de criação da CASES, assistimos ao impensável, a proposta pelas Confederações Cooperativas de a nova estrutura assumir funções inspectivas da realidade cooperativa no terreno, algo que o Inscoop, dotado de toda a autoridade pública, nunca quis fazer. Diga-se que o Governo não aceitou tal proposta, e manteve a CASES com as exactas competências no relacionamento cooperativo que vinham de trás.

A política pública tende hoje a debater os problemas cooperativos numa perspectiva mais ampla, e que abrange também o associativismo e o mutualismo, a da economia social.

Se as cooperativas foram em certa medida uma resposta da sociedade à Revolução Industrial, a economia social tal como hoje a conhecemos é uma resposta de cada vez mais amplas camadas da sociedade à crise mundial causada pela cegueira do capitalismo financeiro.

Preparámo-nos bem para estarmos em condições de responder, aqueles de nós que, virando-nos para dentro quando muitas das nossas cooperativas quiseram copiar mimeticamente as empresas privadas, começámos a discutir valores fundamentais e depois novos princípios cooperativos. Ao mesmo tempo aproveitámos os novos tempos potenciados pela aproximação tecnológica, sobretudo nas tecnologias da informação, e pela paz que lançou países em projectos transnacionais e supranacionais, procurando que políticos e decisores reconhecessem o papel da economia social e seu potencial para a melhoria das condições de vida das populações.

Na Europa existe mesmo uma lei (a da Sociedade Cooperativa Europeia) e projectos para legislação conjunta (Mutualidade Europeia, Fundação Europeia e, mais atrasado, Associação Europeia), para reconhecimento do peso do sector (Contas satélite da economia social a nível europeu, e não

apenas da União Europeia), para inserção do sector em políticas comuns, como nas de desenvolvimento ou de concorrência.

O diploma que aprova a sociedade cooperativa europeia e obriga os Estados Membros da União a permitir a sua actuação em todo o espaço comunitário coloca-nos, de novo, a questão do tipo de pessoa colectiva que a cooperativa é, neste caso se é sociedade ou tertium genus. Ainda não houve nenhuma iniciativa para criar uma sociedade cooperativa europeia com sede em Portugal, e na Europa não chegaram às duas dezenas dada a complexidade do diploma, aliás já em revisão para ser aligeirado, mas quando essa criação ocorrer passaremos a ter, entre nós, cooperativas, que não são associações nem sociedades, e outras que serão sociedades e obedecerão a uma legislação, nalguns casos, mais favorável que a existente para as cooperativas nacionais.

Temos ainda um longo percurso a trilhar a nível europeu.

Queremos uma política coordenada a nível de Bruxelas para a economia social, e nela para as cooperativas. Queremos que ela seja vista como parceiro social de pleno direito e consultada sobre todas as decisões que a burocracia comunitária tomar, e que influenciam o sector.

O recente (2009) relatório Toia do Parlamento Europeu pode ser o guia. O Ano Internacional das Cooperativas - 2012 a oportunidade por que esperávamos.

Em Portugal, mais uma vez fomos originais.

Começámos em 1992, quando organizámos, em Lisboa, a 3ª Conferência Europeia de Economia social. As famílias, cooperativa, mutualista e associativa sentaram-se à mesma mesa e começaram a trabalhar. Começou a falar-se em extinguir o Inscoop e criar no seu lugar um Instituto público para a Economia Social. Houve depois um período morto, que coincidiu também com a hibernação da estrutura comunitária que acompanhava a economia social na Direcção Geral XXIII da Comissão Europeia. Mas, finalmente, após o reatar do diálogo já neste século, acabou por surgir a CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social, criação que significa uma mudança de atitude do Estado que, de tutela, passou a parceiro do próprio sector, juntando capital público ao das Confederações cooperativas e Uniões associativas, numa cooperativa de interesse público.

A transferência jurídica entre sectores constitucionais de propriedade dos meios de produção, do público para o cooperativo e social, foi acompanhada de um pacote de outros diplomas.

Foi criado o CNES (Resolução do Conselho de Ministros nº 55/2010, de 4 de Agosto), Conselho Nacional de Economia Social, presidido pelo próprio Primeiro-Ministro, com funções consultivas, de avaliação e de

acompanhamento a nível das estratégias e das propostas políticas nas questões ligadas à dinamização e ao crescimento da economia social.

No seio do CNES está activo um Grupo de trabalho que após analisar a legislação em vigor, irá propor medidas legislativas para todas as áreas que compõem a economia social, mesmo as fundações, que ainda não fazem parte da CASES.

Na mesma altura em que criou o CNES, o Governo anunciou um programa de apoio à economia social, o PADES (Resolução do Conselho de Ministros nº 16/2010, de 4 de Março), herdeiro de outros que existiram para as cooperativas no passado, como o Coopemprego ou o Prodescoop. Do PADES saiu uma linha de crédito bonificada e garantida para incentivar o desenvolvimento do sector da economia social, linha Social Investe, com três objectivos: investimento no reforço da actividade em áreas existentes ou novas áreas de intervenção; modernização dos serviços prestados às comunidades; modernização da gestão e reforço de tesouraria. Participam no Social Investe a CASES, o Instituto do Emprego e Formação Profissional e a Sociedade Portuguesa de Garantia Mútua.

E gerido pela CASES funciona ainda, inserido no PADES, um Programa Nacional de Microcrédito.

Esta a história das relações Cooperativas/Estado em Portugal em estilo telegráfico que me propus trazer-vos.

O novo Governo, que acaba de ser eleito, poderá juntar-lhe novos capítulos, mas pelo menos aspiramos a que se mantenha a regra de unanimidade interpartidária na aprovação dos diplomas que entre nós têm abrangido as cooperativas.

Pretendemos tão só que os nossos eleitos sejam mais activos e menos reactivos, e que para tal saibamos inspirar-nos no vosso modelo brasileiro de criação de um lobby pró cooperativo e pró economia social no nosso Parlamento.

Vamos aguardar então.

João Salazar Leite

Mai 2011