

RUI NAMORADO

**A ORDEM JURÍDICO-CONSTITUCIONAL
DO COOPERATIVISMO PORTUGUÊS**

Nº 154

Outubro 2000

A ORDEM JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DO COOPERATIVISMO PORTUGUÊS

1. Introdução

A revolução portuguesa de 25 de Abril de 1974 foi institucionalizada através de Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976. Desde então houve três processos de revisão constitucional - em 1982, 1989 e 1997 - e um ligeiro ajustamento relacionado com a integração europeia, em 1992.

A importância dada pelo texto constitucional às cooperativas é um elemento relevante do projecto que lhe está subjacente, sendo manifesta na sua versão de 1976 e mantendo-se no texto resultante da revisão mais recente. Esse relevo torna-se mais significativo, quando se compara com o que ocorre nos outros países da União Europeia, onde só as Constituições da Itália, da Espanha e da Grécia se lhes referem, mas em termos muito genéricos.

Se quisermos identificar o impulso inicial que suscitou a opção do legislador constitucional português, fazendo com que tivesse atribuído às cooperativas um lugar próprio na CRP, podemos dizer que ele homologou um fenómeno social estimulado pela Revolução de Abril.

Apesar de pouco frequente, este acolhimento constitucional do fenómeno cooperativo tem assumido múltiplos perfis, reflectindo opções e tradições diferentes de país para país.

No caso português, podemos mesmo falar numa “constituição cooperativa”, como um dos elementos da “constituição económica”, que o

texto constitucional português contém, para nos referirmos ao conjunto dos seus preceitos que incidem sobre matéria cooperativa¹.

2. O sector cooperativo e social

2.1. A ordem jurídico-constitucional do cooperativismo português está marcada pelo facto de as cooperativas estarem integradas num sector de propriedade dos meios de produção distinto, quer do sector público, quer do sector privado. Este caminho não resulta necessariamente da existência de normas constitucionais com incidência no fenómeno cooperativo, dado que outras vias poderiam ter sido seguidas².

Não deve, por isso, ignorar-se a repercussão que teve nesta escolha a doutrina cooperativa. Recorde-se, a esse propósito, que a ideia de um sector cooperativo foi especialmente elaborada por Georges Fauquet nos anos trinta do século XX³. Em Portugal, o doutrinador António Sérgio percorreu a senda aberta por Georges Fauquet, sem deixar de marcar uma posição própria⁴.

A importância do conceito de “sector cooperativo” não pode deixar de se relacionar com a ideia de um tecido económico-social diversificado, de uma economia mista, onde, ao lado de uma região privada, emergia uma região pública e se afirmava uma região cooperativa. Ou seja, era tida em conta a qualidade cooperativa dos agentes económicos, no quadro da superação de uma visão monista da realidade económica.

¹ O conceito de “constituição cooperativa” tem a vantagem de tornar claro que o conjunto de preceitos com incidência em questões cooperativas está animado por uma lógica global, estando longe de ser uma constelação dispersa desprovida de eixos estruturantes.

² A cooperatividade pode não ser juridicamente relevante, em si própria, no plano constitucional, tendo, pelo contrário, relevo apenas um ou vários ramos do sector cooperativo, como seria, por exemplo, o caso de apenas ser feita referência às cooperativas agrícolas, ou às cooperativas de habitação, ou às cooperativas de consumo, enquanto tais.

³ Como se sabe, Georges Fauquet, alto funcionário da OIT, com especial interferência na área cooperativa, publicou “O Sector Cooperativo”, em 1935.

⁴ António Sérgio tinha uma concepção aberta do sector cooperativo, que, desse modo, embora compreendesse a valorização de um sector cooperativo, em si próprio, tinha a particularidade de apontar para uma vivência cooperativa completa, para quem voluntariamente se assumisse como um cooperativista que pretendesse viver cooperativamente, mesmo numa sociedade predominantemente capitalista.

Tudo isto deve ser considerado, quando se analisa o sentido dado pela CRP ao conceito de “sector cooperativo”. Não tem lógica pensar-se que a ideia de um “sector cooperativo” poderia ganhar relevo, sem que paralelamente se valorizassem as de um “sector público” e de um “sector privado”. Vale a pena, por isso, reflectir, ainda que brevemente, sobre o processo social que envolveu a emergência dessas ideias.

Na versão de 1976 da CRP, Portugal era uma República “empenhada na sua transformação numa sociedade sem classes”, o que implicava que o Estado tivesse “por objectivo assegurar a transição para o socialismo” (Cf. CRP, na sua versão de 1976, arts.1º e 2º). Essa transição deveria ser percorrida, mantendo-se três sectores de propriedade dos meios de produção (público, privado e cooperativo).

Esta delimitação não resultou evidentemente de uma simples aplicação de critérios, abstractamente gerados pela manipulação de um arsenal preexistente de conceitos e de critérios distintivos. Pelo contrário, todos esses conceitos e critérios serviram para clarificar e sistematizar uma prévia diferenciação induzida pela própria vida social.

De facto, os constituintes de 1976 depararam com um conjunto de empresas privadas, confrontadas com um projecto de sociedade que as secundarizava, embora não pusesse em causa a sua subsistência. Em contrapartida, um vasto conjunto de empresas fora absorvido pela esfera pública, ao mesmo tempo que aumentavam iniciativas empresariais de colectivos de trabalhadores. Paralelamente, as comunidades locais retomaram a plena liberdade no exercício dos seus direitos de raiz comunitária, enquanto o movimento cooperativo alcançava uma pujança significativa.

Este conjunto diversificado de unidades produtivas era o material e a instância, onde se jogava, em larga medida, o tipo de evolução que iria ter a sociedade portuguesa. E foi essa diversidade que ficou constitucionalmente solidificada, através de um preceito estruturante, concebido com base numa

conjugação de dois critérios distintivos, o da titularidade e o do modo social de gestão⁵.

Estas considerações são suficientes para dar uma ideia do contexto que suscitou o art. 82º da CRP, o qual se ocupa dos sectores de propriedade dos meios de produção e cujo conteúdo normativo vamos agora analisar em concreto.

O art. 82º desdobra-se em quatro números. O primeiro garante a “coexistência de três sectores de propriedade dos meios de produção”: o público, o privado e o cooperativo e social. Os outros números do artigo caracterizam cada um desses sectores.

Nos termos do nº2: “O sector público é constituído pelos meios de produção cuja propriedade e gestão pertencem ao Estado ou a outras entidades públicas”. Ou seja, sem que a propriedade e a gestão confluem no Estado ou noutras entidades públicas, os meios de produção não são considerados como pertencendo ao sector público.

De acordo com o nº3 do mesmo artigo: “O sector privado é constituído pelos meios de produção cuja propriedade ou gestão pertence a pessoas singulares ou colectivas privadas, sem prejuízo do disposto no número seguinte”. Neste caso, ao contrário do anterior, basta a propriedade ou a gestão pertencer a entidades privadas para que se devam integrar neste sector os meios de produção abrangidos⁶.

O nº4 ocupa-se do sector cooperativo e social, dispondo que ele “compreende especificamente” quatro subsectores distintos: o cooperativo, o comunitário, o autogestionário e o solidário. Reflectindo a própria designação do sector, podemos agrupá-los em duas vertentes: uma, a cooperativa,

⁵ Explicitamente, na versão da CRP de 1976, implicitamente, ainda hoje, após a revisão constitucional de 1997, estes dois critérios só podem ser integralmente compreendidos, à luz da consideração global de uma constelação de conceitos, uns tradicionais, outros inovadores. Entre os primeiros podemos referir os conceitos de propriedade e de gestão; entre os inovadores, ou encarados numa perspectiva inovadora, podemos citar os de titularidade, modo social de gestão e posse útil.

⁶ Não deve ser desvalorizado o inciso final do número - “sem prejuízo do disposto no número seguinte” - , cujo significado adiante se explicará.

correspondendo ao primeiro sub-sector; outra, a social, correspondendo aos outros três.

Deixando para o fim as cooperativas, podemos começar pela alínea b), que corresponde ao sub-sector comunitário e abrange: “Os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais”. São abrangidos por este sub-sector os bens historicamente pertencentes a comunidades locais, entre as quais no caso português têm especial importância os baldios⁷. Sendo feita referência, em simultâneo, à posse (“possuídos”) e à gestão (“geridos”), isso significa que a posse de que aqui se fala é a posse útil⁸.

Sobre o sub-sector autogestionário estatui a alínea c): “Os meios de produção objecto de exploração colectiva por trabalhadores”. Este sub-sector abrange todas as experiências autogestionárias⁹. A revisão de 1989 transferiu este sub-sector, do sector público para o sector cooperativo e social, tendo ficado claro que não se estava a alterar o seu conteúdo, o seu sentido normativo. Contudo, alterou o texto do artigo, a formulação normativa antes encontrada. Na verdade, onde hoje se lê “exploração colectiva por trabalhadores”, lia-se antes de 1989: “posse útil e gestão dos colectivos de

⁷ Os baldios são terrenos não individualmente apropriados que se destinam ao aproveitamento comum por parte dos habitantes de uma aldeia ou de um conjunto de aldeias. Têm uma longa tradição em Portugal, assumindo a função de complementaridade, no quadro da pequena agricultura.

⁸ A posse útil é um tipo de direito real autónomo, susceptível de se distinguir dos poderes inerentes à gestão, uma vez que se lhes pode acrescentar, como algo que é mais sólido do que eles. Não estamos, portanto, perante a posse, enquanto direito real de protecção provisória. Estamos perante um direito real de protecção definitiva, embora naturalmente limitado.

É o carácter muito especial da posse útil que explica a atribuição, à mesma entidade e sobre o mesmo objecto, da propriedade e da posse útil. Pareceria mais linear atribuir às comunidades locais a propriedade dos meios de produção comunitários, com recurso aos conceitos tradicionais de propriedade e de gestão. No entanto, duas justificações podem ser encontradas como suportes da opção feita. Por um lado, o legislador constituinte quis deixar limitada pela própria CRP a disponibilidade, por parte das comunidades locais, no que concerne aos bens comunitários, fazendo com que os direitos do proprietário fossem limitados, nos mesmos termos em que o seriam se fosse outrém o titular dessa posse útil, ao mesmo tempo que quis que este, enquanto tal, fosse tão condicionado como o seria se fosse outro o proprietário formal. Por outro lado, o legislador constituinte terá querido distinguir entre o conjunto dos compartimentos que em cada momento integram cada comunidade local, dessa mesma comunidade em termos espaciais, mas agora encarada intemporalmente em toda a sua profundidade histórica. À comunidade local, na primeira acepção, é atribuída a posse útil e a gestão; e é como se fosse atribuída a propriedade à comunidade local, na sua segunda acepção.

⁹ Estas experiências têm vindo a esvaír-se ao longo dos anos, restando hoje muito poucas.

trabalhadores”. Se não houve intenção de alterar o conteúdo normativo do preceito, as duas expressões acabadas de citar são consideradas sinónimas pelo legislador constituinte. A propriedade, embora enfraquecida, por concorrer com a posse útil na incidência sobre um mesmo objecto, pode ser pública ou privada, mas é aos trabalhadores que cabe a posse útil e a gestão dos meios de produção que são objecto de exploração colectiva.

O subsector solidário consta da alínea 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”¹⁰. Estão compreendidas neste subsector as instituições de solidariedade social, que não sejam cooperativas, sejam elas associações, mutualidades ou fundações, mas o seu eixo é assumidamente o mutualismo. Pode dizer-se que aqui cabem todas as entidades de natureza mutualista, no pressuposto de que todas elas tem no cerne da sua identidade a solidariedade social.

Por último, à vertente cooperativa deste terceiro sector corresponde a al. a) deste nº 4 do art. 82º : “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”.

Também aqui, o que conta é a posse útil e a gestão, como elementos de conexão que implicam a pertença ao sector cooperativo¹¹. Mas a obediência aos princípios cooperativos é uma directiva constitucional imperativa, contra o que ocorre mesmo nos sistemas jurídicos que consagram essa imperatividade apenas no plano da legislação comum¹².

¹⁰ Esta alínea foi introduzida de novo na revisão constitucional de 1997, tendo como objectivo essencial integrar o mutualismo no sector cooperativo e social, mas tendo acabado por abranger todas as instituições de solidariedade social.

¹¹ Na verdade, se a expressão “possuídos e geridos” não tivesse esse significado, teria de se pressupor que era redundante, já que entre os pressupostos práticos do exercício da gestão está, seguramente, a posse comum. Só se a palavra “possuídos” se referir a uma “posse útil” é que se justifica acrescentá-la à palavra “geridos”.

¹² Desde 1976 que a doutrina tem considerado, quase unanimemente, que os princípios cooperativos referidos na Constituição são os da Aliança Cooperativa Internacional (ACI). Em mais do que num processo de revisão constitucional foi considerado ser supérfluo tornar isso mesmo expresso, uma vez que isso era tido como evidente. No art. 3º do Código

Deve, portanto, reter-se que o legislador comum não pode admitir figuras cooperativas que não respeitem os princípios cooperativos consagrados pela ACI, não pode consagrar quaisquer soluções jurídicas que os contrariem, não pode legalizar quaisquer práticas que lhes desobedeçam. Noutros países, a conformidade com os princípios cooperativos pode ser um imperativo consagrado ao nível do legislador comum, ou uma opção política livre que possa ser tomada pelo poder político, mas em Portugal é um imperativo constitucional.

Esta parte do preceito corresponde ao seu comando normativo essencial. A outra parte da alínea a) do nº4 do art. 82º destina-se a tornar possível que as *régies* cooperativas, ou cooperativas de interesse público, possam estar integradas no sector em análise. De facto, a participação de entidades públicas enquanto tais nas *régies* cooperativas faz com que elas possam não respeitar sempre todos os princípios cooperativos.

Antes da revisão constitucional de 1997, as *régies* cooperativas eram objecto de uma legislação específica, mas não podiam fazer parte do sector cooperativo e social, já que não respeitavam todos os princípios cooperativos. Assim se explica que na revisão constitucional de 1997 se tenha acrescentado ao texto legal antes existente o seguinte inciso: “sem prejuízo das especificidades estabelecidas na lei para as cooperativas com participação pública, justificadas pela sua especial natureza”. A partir de então, mesmo que a lei das *régies* cooperativas contenha especificidades que representem desrespeito pelos princípios cooperativos, mas que possam ser consideradas como consequência necessária da natureza pública de alguns dos membros das *régies*, isso não as excluírá do sector cooperativo e social, como acontecia antes de 1997.

2.2. Em síntese, pode pois dizer-se que, de acordo com o art. 82º, quando a propriedade e a gestão pertencem ao mesmo sujeito jurídico, integram o sector público, se o sujeito for público, integram o sector privado se ele for privado, integram o sector cooperativo e social se for uma

Cooperativo de 1996, são transcritos todos os princípios aprovados pela ACI, em 1995, que assim são identificados como sendo os que valem na ordem jurídica portuguesa.

cooperativa ou uma das outras organizações integradas na vertente social deste sector.

Se a propriedade e a gestão se repartem por entidades que potencialmente as conectionam com mais do que um sector, sendo estes o público e o privado, pertencem ao último.

Todavia, se as conexões as prendem a qualquer destes dois sectores e ao sector cooperativo e social, não bastam os conceitos clássicos de propriedade e de gestão para se encontrar a resposta, daí advindo a necessidade de considerar implicitamente subsistentes os conceitos de posse útil e de modo social de gestão¹³.

Os meios de produção integrados no subsector autogestionário estão em regra sob propriedade formal de entes públicos, mas não é impossível que ela possa radicar-se no sector privado.

Os meios de produção comunitários estão necessariamente sob posse útil e gestão das comunidades locais.

Os meios de produção possuídos e geridos por cooperativas pertencem sempre ao sector cooperativo, seja qual for a propriedade formal que sobre eles incida.

Quanto aos meios de produção possuídos e geridos por pessoas colectivas, sem carácter lucrativo, cujo objecto principal seja a solidariedade social, acontece o mesmo.

Tudo isto se harmoniza com o facto de a integração no sector público implicar que nem a propriedade nem a gestão lhes sejam exteriores. Também se conjuga bem com o disposto quanto ao sector privado, uma vez que, bastando a propriedade ou a gestão, cada uma de per si, para levarem à integração dos respectivos meios de produção nesse sector, o nº3 do art.82º termina com um inciso – “sem prejuízo do disposto no número seguinte” - que

¹³ É esta subsistência implícita que torna lógica a prevalência do sector cooperativo e social, em face do sector privado, quando a propriedade e a gestão de meios de produção as põem

abre uma excepção para o caso de coexistirem a propriedade ou a gestão privada com as de qualquer dos subsectores previstos no nº4 do mesmo artigo¹⁴.

2.3. Há duas questões relacionadas com a interpretação do art. 82º da CRP que vale a pena comentar.

A primeira traduz-se na dúvida sobre a taxatividade do elenco dos sectores e subsectores consagrados neste preceito. Se esse elenco não fosse taxativo, o legislador ordinário poderia construir soluções jurídicas que tivessem como pressuposto a emergência de um sector de propriedade dos meios de produção exterior aos que a CRP expressamente consagra.

O que aparentemente se ganharia em flexibilidade, se tal fosse de admitir, seria conseguido com um esvaziamento do sentido normativo do preceito, que nada leva a que se considere juridicamente possível ou mesmo politicamente aceitável. Na verdade, isso significaria que o preceito em causa perderia qualquer eficácia como norma de garantia.

A segunda questão pode considerar-se ligada à anterior. Trata-se de circunscrever ao sector cooperativo e social a dúvida sobre se o legislador consagra expressamente todos os subsectores constitucionalmente admissíveis, ou se estamos perante uma indicação exemplificativa que poderia ser acrescida de quaisquer outros subsectores que obedecessem à lógica do conjunto do sector cooperativo e social. Também aqui parece não dever trilhar-se esse caminho.

O legislador teve aliás o cuidado de dizer que o sector “compreende especificamente” os quatro subsectores que se conhecem, para marcar bem a autonomia de cada um deles, para deixar claro que a protecção constitucional diz respeito a cada um deles e não apenas ao conjunto¹⁵.

em conexão com ambos. É no fundo isso que significa o inciso “sem prejuízo do disposto no número seguinte”, que atrás já referimos. (art. 82º, nº3)

¹⁴ Veja-se a nota anterior.

¹⁵ Não se percebe com que lógica se poderia aceitar a taxatividade do elenco dos sectores de propriedade dos meios de produção e sustentar que no quadro de um deles haveria uma elencagem apenas exemplificativa de vários subsectores. A própria heterogeneidade que existe entre eles agrava a falta de sentido da posição recusada.

Por outro lado, esse “especificamente” não tem o sentido de uma porta aberta, mas o sublinhar que no momento em que o sector cooperativo e social sucedeu ao sector cooperativo, este último não foi despromovido, continuando a merecer uma tutela específica, uma tutela tão eficaz como aquela de que antes dispunha¹⁶.

2.4. Dito o essencial acerca do art.82º, vale a pena percorrer, ainda que superficialmente, as alterações introduzidas no decurso dos diversos processos de revisão constitucional que tiveram implicações mais relevantes no sentido normativo do preceito em causa, tendo também interferido, por seu intermédio, no significado da “constituição cooperativa” no seu todo.

Na revisão da CRP de 1982, as alterações com incidência no campo cooperativo não foram profundas, mas estiveram longe de ser inócuas. Embora a transição para o socialismo tivesse continuado inscrita como horizonte do projecto constitucional, deixou de ser assegurada “mediante a criação de condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras” (Cf. CRP, art.2º, na versão de 1976), para se considerar que dependeria da “realização da democracia económica, social e cultural e (do) aprofundamento da democracia participativa” (Cf. CRP, art.2º, na sua versão de 1982).

A base da organização económico-social deixou de ser constituída pelo “desenvolvimento das relações de produção socialista”, para assentar num conjunto de princípios que no seu todo eram apresentados como querendo significar o mesmo.

No art. 89º (que correspondia ao actual artigo 82º), as alterações tiveram algum relevo. A coexistência dos sectores passou a ser garantida em si própria e não como aspecto de uma transição para o socialismo que deixava assim de impregnar verdadeiramente o normativo constitucional. O sector privado passou a preceder o sector cooperativo na respectiva ordenação, ao mesmo tempo que deixou de ser considerado residual, uma

¹⁶ Na revisão constitucional de 1989, foi muito clara a preocupação de que a transformação do sector cooperativo e social não pudesse ser encarada como uma fragilização ou uma desvalorização do sector cooperativo.

vez que passou a ser caracterizado especificamente. Continuou a valorizar-se como objectivo o desenvolvimento da propriedade social, embora sem qualquer menção de que ela tenderia a ser predominante (Cf. art. 90º das versões da CRP de 1976 e de 1982).

Neste processo de revisão constitucional, o facto de se ter mantido a referência ao socialismo no texto constitucional não impediu que se tivesse consumado uma subtil mudança quanto ao modo como ele se entendia. De facto, ele passou a traduzir-se mais num alargamento e num aprofundamento da democracia, do que numa alternativa só alcançável através de uma ruptura, de uma verdadeira mutação global e completa. Essa subtil mudança tinha como uma das suas consequências o esvaziamento em termos práticos da própria ideia de transição para o socialismo, sedimentando-se, em contrapartida era a ideia de uma economia mista perene que se afirmava como o quadro com respeito pelo qual se teria de evoluir.

Deste modo, o artigo em causa continuou a reflectir uma paisagem económico-espacial complexa, mas que se apresentava agora como estável. Deixou de ser um normativo cujo êxito levaria à sua própria superação, a imagem estrutural de um etapa impregnada pela própria precaridade.

No processo de revisão de 1989 as mudanças mais relevantes, no que diz respeito ao actual art. 82º, reflectiram-se especialmente no sector cooperativo e social, em si próprio.

No conjunto do artigo, a expressão “bens e unidades de produção” foi substituída pela de “meios de produção”. Ao sector público foram retirados os sub-sectores autogestionário e comunitário, que passaram a constituir a vertente social do terceiro sector. Este deixou de ser apenas um “sector cooperativo”, para passar a ser um “sector cooperativo e social”, uma unidade complexa com uma vertente cooperativa a que se somou uma vertente social.

Nesta revisão consumou-se o apagamento da propriedade social como um espaço a desenvolver. Tendo ficado a “base do desenvolvimento da propriedade social” congregada no novo “sector cooperativo e social”, passou a vigorar o princípio constitucional da protecção a este sector, como

alternativa à ideia de um desenvolvimento da propriedade social, que se abandonou.

Por último, no processo de revisão constitucional concluído em 1997, devem destacar-se as seguintes alterações, com incidência directa na “constituição cooperativa”. Abriu-se a possibilidade de as *régies* cooperativas fazerem parte do sector cooperativo e social. Aboliu-se a taxatividade das formas de cooperação de grau superior, de modo a que o legislador ordinário pode agora instituir, ao lado das uniões, das federações e das confederações, novos tipos de cooperativas de grau superior. Criou-se, ainda, um subsector solidário, que passou a integrar a vertente social do “sector cooperativo e social”.

3. Outros preceitos constitucionais com incidência nas cooperativas

O conjunto dos outros preceitos constitucionais com incidência em matéria cooperativa deve ser encarado como uma constelação de normas cujo eixo é o artigo que se acaba de comentar. Mas esse conjunto não é uniforme. Desdobra-se em duas áreas jurídico-constitucionais distintas, a primeira das quais engloba os preceitos que incidem sobre o sector cooperativo no seu todo.

3.1. Assim, o art. 80º da CRP, que contém os princípios fundamentais da organização económica, dedica duas das suas alíneas a princípios que têm a ver com cooperativas: coexistência entre os três sectores de propriedade dos meios de produção (na al. b)); protecção do sector cooperativo e social (na al. f))¹⁷.

Os dois grandes vectores dessa coexistência são, por um lado, a garantia da sua subsistência, por outro, a respectiva conjugação e complementaridade. Os graus dessa subsistência e a estrutura dessa

¹⁷ Não tem sentido, por isso, em Portugal invocar o direito da concorrência contra possíveis vantagens atribuídas às cooperativas. Na própria CRP está consignado um dever de protecção ao “sector cooperativo e social” que impende sobre o Estado.

complementaridade não-de depender das políticas praticadas, situando-se no âmbito da liberdade de acção do poder político.

A importância da garantia de perenidade dos três sectores transparece também inequivocamente da alínea f) do art. 288º, que menciona, entre os limites materiais da revisão constitucional: “a coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção”¹⁸.

Como índice sugestivo da importância deste último sector, pode ainda destacar-se a inclusão do “regime dos meios de produção integrados no sector cooperativo e social de propriedade” (165/1-x) entre as matérias que cabem na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República¹⁹.

A liberdade de iniciativa cooperativa é reconhecida expressamente pelo art. 61º da CRP. O nº 2 consagra “o direito à livre constituição de cooperativas, desde que observados os princípios cooperativos”, acrescentando o nº 3 que: “As cooperativas desenvolvem livremente as suas actividades e podem agrupar-se em uniões, federações e confederações e em outras formas de organização legalmente previstas. Esta formulação resulta de uma alteração introduzida pela revisão constitucional de 1997, a qual se traduziu na expressa admissão da possibilidade de existirem outros tipos de cooperativas de grau superior, para além dos três antes expressamente previstos na CRP.

É, portanto, garantida às cooperativas uma liberdade que se desdobra em três aspectos principais: a de se constituírem, a do desenvolvimento da respectiva actividade e a de intercooperarem formalmente, ou seja, de se organizarem em cooperativas de grau superior.

É assim evidente, à luz do art. 61º, a inconstitucionalidade de todos os diplomas legais que vedarem às cooperativas o acesso a qualquer tipo de

¹⁸ Este preceito contém os aspectos que nem um hipotética vontade unânime dos deputados pode pôr em causa. Entre eles contam-se, por exemplo, para além da coexistência dos três sectores que temos referido: a forma republicana de governo; os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos; a independência dos tribunais; a autonomia das autarquias locais.

¹⁹ A CRP reserva em absoluto para a Assembleia da República (AR) um conjunto de matérias relevantes (art.164) e consagra uma reserva, apenas relativa, para um outro

actividade económica aberta à iniciativa privada, dado que daí resulta que essa actividade nem sequer integra a reserva do sector público, sabendo-se que não há zonas da actividade económica reservadas à iniciativa privada.

A protecção do sector cooperativo, que a Constituição económica incorpora, como um dos seus princípios fundamentais (art. 80/f), está materializada em directivas mais específicas que ela dirige ao Estado nos números 1 e 2 do art. 85°. Aí se estatui o dever do Estado estimular e apoiar “a criação e a actividade de cooperativas”, para depois se dizer que através da lei hão-de ser definidos, não só “os benefícios fiscais e financeiros das cooperativas”, mas também “condições mais favoráveis à obtenção de crédito e auxílio técnico”.

Os detentores do poder político podem decidir a intensidade dos estímulos, as medidas de fomento cooperativo a serem tomadas, mas só ao arrepio da CRP podem desfavorecer, de qualquer modo, as cooperativas. O governo pode livremente decidir a importância dos benefícios fiscais outorgados às cooperativas, mas não tem legitimidade constitucional para não lhes conceder nenhum, o mesmo se passando quanto a medidas de apoio no plano técnico e no plano do crédito.

3.2. Uma outra camada jurídico-constitucional é constituída por normas com incidência directa neste ou naquele ramo cooperativo específico, as quais têm como base o reconhecimento das potencialidades das cooperativas em diversas áreas de actividade económico-social.

3.2.1. É na política agrícola que são mais destacadas essas virtualidades. No art. 94°, estatui-se acerca da eliminação dos latifúndios, sendo indicados os tipos de entidades às quais podem ser entregues as terras expropriadas. Entre essas entidades contam-se as “cooperativas de trabalhadores rurais e as de pequenos agricultores”.

No artigo seguinte, a CRP ocupa-se do “redimensionamento do minifúndio”. Afixado o respeito pelo direito de propriedade, comina-se o dever do Estado redimensionar “as entidades de exploração agrícola com dimensão

conjunto de matérias (art. 165°). Neste último caso, a AR pode autorizar o Governo a legislar sobre essas matérias.

inferior” à que politicamente se considera adequada, através de incentivos de vária ordem. Procura-se, desse modo, a “integração estrutural ou meramente económica, designadamente cooperativa” dessas unidades.

O art. 97º, dispendo sobre o “auxílio do Estado” no âmbito da política agrícola, é dos mais expressivos no que diz respeito à valorização da cooperatividade. No seu nº1, ao mencionar quem deverá ser apoiado “preferencialmente”, referem-se, quer cooperativas de trabalhadores agrícolas, quer de pequenos e médios agricultores. No seu nº 2, ao serem dados exemplos de apoios a conceder, a sua al. d) menciona os: “estímulos ao associativismo dos trabalhadores rurais e dos agricultores, nomeadamente, à constituição por eles de cooperativas de produção, de compra, de venda, de transformação e de serviços”.

Por último, as cooperativas beneficiam também do disposto no art. 98: “Na definição da política agrícola é assegurada a participação dos trabalhadores rurais e dos agricultores através das suas organizações representativas”.

3.2.2. Merece também algum relevo o papel atribuído às cooperativas de consumo pelo art. 60º, no âmbito da salvaguarda dos direitos dos consumidores. De acordo com o respectivo nº 3, elas “têm direito, nos termos da lei, ao apoio do Estado e a ser ouvidas sobre as questões que digam respeito à defesa dos consumidores, sendo-lhes reconhecida legitimidade processual para defesa dos seus associados ou de interesses colectivos ou difusos”.

3.2.3. O art. 65º assegura constitucionalmente o direito à habitação, para o que enuncia uma série de incumbências do Estado, entre as quais inclui a de “incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações tendentes (...) a fomentar a criação de cooperativas de habitação” (...).

3.2.4. E é ainda a CRP que, no art. 75º, após estatuir acerca do ensino público, diz no seu nº 2: “O Estado reconhece e fiscaliza o ensino particular e cooperativo nos termos da lei”.

4. Sentido do normativo constitucional em matéria cooperativa

O conjunto das normas constitucionais com incidência cooperativa, que se acaba de comentar, não é uma soma de preceitos dispersos e alheados uns dos outros, como se de um leque de mensagens normativas avulsas se tratasse.

Pelo contrário, está estruturado com base em princípios gerais, cujo sentido normativo baliza o espaço jurídico em causa. Na verdade, esses princípios, no seu todo, traduzem-se numa mensagem de que nem o legislador ordinário, nem a administração pública se podem alhear. Por isso, é importante identificá-los e valorizá-los, de modo a ajudarem a compreender na sua plenitude os preceitos existentes, para assim se poder determinar o sentido exacto em que deve ser aprendida a sua energia normativa, no plano da legislação ordinária e das políticas públicas.

Temos, pois, como certo que no espaço jurídico-constitucional do cooperativismo é possível surpreender um conjunto de princípios a partir dos quais se pode compreender melhor a lógica desse território jurídico.

Numa primeira linha, podem ser salientados os princípios que se assumem como estruturas mestras do espaço em questão, como seus eixos conformadores. Aqui se incluem os princípios da coexistência, da conformidade com a identidade cooperativa assumida pela Aliança Cooperativa Internacional (ACI), da autonomia e da unidade.

O princípio da coexistência traduz-se na garantia de que os três sectores de propriedade dos meios de produção, reconhecidos na CRP, convivem entre si, ou melhor, têm de conviver entre si. Significa, portanto, que o sector cooperativo e social é encarado e concebido como tendo de existir em conjunto com os sectores público e privado. As conjunturas políticas podem ditar a contracção ou a extensão deste ou daquele sector,

mas não podem, sem quebra da legitimidade constitucional, levar ao aniquilamento de qualquer dos sectores²⁰.

O princípio da conformidade com a identidade cooperativa assumida pela ACI está patente na expressa exigência, inscrita no texto constitucional, de que a prática das cooperativas obedeça aos princípios cooperativos, dado estar adquirido pela doutrina que os princípios referidos pela CRP são os adoptados pela ACI.

Este é aliás o único comando normativo dirigido à prática das unidades de produção de qualquer dos sectores de propriedade dos meios de produção constitucionalmente consagrados. Implica - o que é muito importante no plano jurídico - que o desrespeito pelos princípios cooperativos, em Portugal, esteja jurídico-constitucionalmente vedado.

O princípio da autonomia traduz-se na divisão da área não-pública, diferenciando do que nela é autenticamente privado, um território normativo que neste caso se designa como "cooperativo e social". Ou seja, a área cooperativa não sendo, como é óbvio, pública, também não é encarada pela CRP como se fosse simplesmente privada. Nestes termos, o que é cooperativo em Portugal situa-se num território jurídico, constitucionalmente autonomizado, perante tudo o que é encarado como realmente privado. A heterogeneidade do tecido económico-social não é pois adequadamente expressa pelo clássico dualismo público-privado. A autonomia do território jurídico das cooperativas ilustra na prática a inadequação desse dualismo como expressão da realidade económico-social.

O princípio da unidade materializa-se no facto de as cooperativas serem encaradas pela CRP como um todo. Ou seja, no facto de ser a cooperatividade em si própria que é valorizada como factor distintivo, como elemento gerador de uma especificidade constitucional. Na verdade, a divisão do sector cooperativo em diversos ramos só indirectamente se repercute na Constituição. E isso acontece quando são regulados autonomamente certos

²⁰ Como atrás se viu, este princípio vale também para cada um dos subsectores do sector cooperativo e social.

aspectos da actividade económica e social, onde existe um protagonismo (embora não exclusivo) de cooperativas²¹.

Numa segunda linha, surge um outro conjunto de princípios, cuja importância não é menor, mas que não tem a mesma energia estruturante dos anteriores. Quase se podiam considerar como seus corolários, como destaques de algumas das suas mais relevantes projecções concretizadoras. Neste segundo bloco de princípios constitucionais conformadores do conjunto das normas constitucionais com incidência cooperativa, contam-se os princípios: da liberdade, da protecção, da abertura e da intercooperação.

O princípio da liberdade é um reflexo dos princípios cooperativos, mas adquiriu uma força própria, através do nível em que a CRP o situa. Os constituintes afirmam-no com toda a força, quer no plano da constituição, quer no plano do funcionamento, quer no plano da organização. A liberdade é um valor partilhado pelo legislador português e pela ACI. Também, por isso, ele incorpora os princípios cooperativos no seu quadro normativo, mas a CRP dá à liberdade cooperativa um relevo que transcende a simples projecção do que resultaria da aplicação genérica dos princípios cooperativos²².

O princípio da protecção resulta de preceitos constitucionais que expressamente o consagram, envolvendo a garantia de que o sector cooperativo e social, nas suas duas vertentes, deve ser especialmente estimulado e protegido. Especifica-se mesmo que um dos aspectos em que esse princípio se deve traduzir é o da discriminação positiva nos planos fiscal, financeiro, creditício e de apoio técnico. Ou seja, à luz da CRP significará desrespeitá-la o facto de as cooperativas serem tratadas como se fossem unidades pertencentes ao sector privado.

O princípio da abertura traduz-se na consagração de um sector de propriedade dos meios de produção que não é apenas cooperativo, mas sim

²¹ As cooperativas agrícolas, por exemplo, são focadas expressamente no quadro dos preceitos que incidem sobre o conjunto da actividade agrícola, e não por que a CRP pretende valorizar os seus aspectos que as diferenciam dos outros ramos cooperativos.

“cooperativo e social”. Concebido nestes termos o sector em causa significa, em si próprio, a comunicação entre um espaço cooperativo e um espaço social. A valorização da cooperatividade não implica o menosprezo pelas semelhanças e convergências que ligam as cooperativas a vários tipos de organizações sociais que têm em comum o facto de na sua génese não ter estado o escopo lucrativo.

Por último, surge o princípio da intercooperação, cuja menção autónoma pode parecer redundante, dado estarmos neste caso perante um dos princípios consagrados pela ACI²³. No entanto, esta referência específica tem como efeito útil corresponder expressamente à preocupação do texto constitucional em sublinhar a importância da intercooperação como cimento e como estratégia adequada para o robustecimento do sector cooperativo.

A Constituição cooperativa portuguesa deve pois repercutir-se no plano da legislação comum em dois níveis. Por um lado, deve obviamente reflectir o que resulta directa e expressamente dos preceitos constitucionais com incidência cooperativa. Por outro lado, deve ser consonante, deve ser convergente com as mensagens normativas que resultam dos princípios informadores da Constituição cooperativa que acabam de ser comentados, incorporando a sua energia normativa e a lógica deles resultantes.

5. Conclusão

No caso português, a ordem jurídico-constitucional coloca as cooperativas num lugar de relevo. É um poderoso elemento de pressão, no sentido de gerar uma legislação ordinária fomentadora e potenciadora do desenvolvimento cooperativo.

Incorpora os princípios cooperativos da ACI revestindo-os de dignidade jurídico-constitucional e mostrando-se em consonância com eles.

²² Talvez se possa compreender que os constituintes tenham visto nas restrições à liberdade cooperativa um dos fantasmas do fascismo salazarista que era preciso varrer. Quiseram proteger especialmente o que antes mais falta fizera às cooperativas.

²³ Como se sabe, o princípio da intercooperação foi a grande novidade da reformulação dos princípios cooperativos levada a cabo pela ACI em 1966, tendo-se mantido na versão actualmente em vigor.

Desdobra-se num conjunto de preceitos dispersos pelo texto constitucional, mas impregnados por uma lógica de conjunto, cujos eixos mais marcantes se explicitaram.

Pode, por isso, afirmar-se que em Portugal a actual Constituição da República favorece o desenvolvimento cooperativo.

BIBLIOGRAFIA

Anales del III congreso continental de derecho cooperativo (1987), Buenos Aires: Intercoop.

Canotilho, J. J. Gomes e Vital (1984), *Constituição da república portuguesa - anotada*, Coimbra: Coimbra Editora.

Canotilho, J. J. Gomes e Vital (1991), *Fundamentos da constituição*. Coimbra: Coimbra Editora.

Canotilho, J. J. Gomes e Vital (1993), *Constituição da república portuguesa – anotada*. Coimbra: Coimbra Editora.

Carvalho, Orlando de (1981), "The Constitution of the Republic of the Portugal and the Ownership of the Means of Production", *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. LVII.

Carvalho, Orlando de (S/D), *Notas sobre a constituição económica*. Coimbra: Fac. de Direito da Universidade de Coimbra (policop).

Fauquet, Georges (1979), *O sector cooperativo*. Lisboa: Livros Horizonte.

Franco, António L. Sousa (1982), "A revisão da constituição económica", *Revista da Ordem dos Advogados*, 42-III.

Franco, António L. Sousa e Guilherme d'Oliveira Martins (1993), *A constituição económica portuguesa - ensaio interpretativo*. Coimbra: Livraria Almedina.

Marques, Maria Manuel L. (1983), "As cooperativas na constituição da república portuguesa", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 12.

Marques, Maria Manuel L. (1990), *A constituição económica portuguesa depois da Revisão Constitucional de 1989*. Coimbra: Oficina do CES, 16.

Martins, Guilherme d'Oliveira (1981), "Notas sobre cooperativismo na constituição de 1976", *Educação e Trabalho*, 19.

Martins, Guilherme d'Oliveira (1984), *Lições sobre a constituição económica portuguesa*. Vol. I, Lisboa: AAFDL.

Miranda, Jorge (org.) (1978), *Fontes e trabalhos preparatórios da constituição*. Vols. I e II, Lisboa: Imprensa Nacional.

Miranda, Jorge (org.) (1979), *Constituições de diversos países*. Vols. I e II, Lisboa: Imprensa Nacional.

Namorado, Rui (1979), "Os princípios cooperativos e a constituição", *Vértice*, 417-418 e 420-421.

Namorado, Rui (1988), "O sector cooperativo e a revisão constitucional", *Informação Cooperativa*, 2.

Namorado, Rui (1990), "As cooperativas na constituição portuguesa", *Informação Cooperativa*, 5/6.

Namorado, Rui (1995), *Os princípios cooperativos*. Coimbra: Fora do Texto.

Namorado, Rui (2000), *Introdução ao direito cooperativo*. Coimbra: Almedina.

Sérgio, António (1947), *Alocução aos socialistas*. Lisboa: Editorial Inquérito.

Sérgio, António (1948), *Confissões de um cooperativista*. Lisboa: Editorial Inquérito.

Sérgio, António (1958_a), "Quadro geral do cooperativismo e do sector cooperativo", in *O Cooperativismo - objectivos e modalidades*. Lisboa: Edição do Autor.

Sérgio, António (1958_b), *Sobre o espírito do cooperativismo*. Lisboa: Edição do Autor.

Torres y Torres Lara, Carlos (1986), *La legislación cooperativa en el mundo*. Lima: Asesorandina.