

RUI NAMORADO

**A IDENTIDADE COOPERATIVA NA ORDEM JURÍDICA
PORTUGUESA**

Nº 157
Março 2001

A identidade cooperativa na ordem jurídica portuguesa

Rui Namorado

Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Coordenador do Centro de Estudos Cooperativos.

Presidente da Comissão Directiva da Rede Portuguesa de Formação para o Terceiro Sector

1. INTRODUÇÃO

1.1. Desde o Congresso do Centenário da Aliança Cooperativa Internacional (ACI), realizado em 1995, em Manchester, esta organização, tendo continuado a dar grande importância aos princípios cooperativos, passou a assumir expressamente que a identidade cooperativa não se materializava apenas neles. É certo que eles continuaram a ser o seu elemento nuclear, mas essa identidade depende agora também dos valores cooperativos e de uma definição de cooperativa concreta.

Nestes termos, a identidade cooperativa passou a ser valorizada como um todo. Um todo constituído pelo conteúdo normativo dos princípios cooperativos, pela explicitação dos valores cooperativos e pela expressa consagração de uma definição de cooperativa. Estas três vertentes passaram a integrar a identidade cooperativa, não como meras realidades justapostas impermeáveis a uma influência recíproca, mas como elementos que harmonizando-se potenciam os respectivos efeitos.

O núcleo da identidade cooperativa é constituído pelos princípios cooperativos. As outras duas vertentes dessa identidade como que avivam, orientam e estabilizam o sentido dos princípios. Assim, explicitar os valores cooperativos é como que criar uma atmosfera clarificadora do sentido dos princípios cooperativos. E a noção de cooperativa é como que uma cristalização sintética do essencial desses princípios.

1.2. De facto, nessa atmosfera destacam-se, num primeiro plano, os valores que devem ser a base do comportamento das cooperativas, enquanto organizações: auto-ajuda, responsabilidade individual, democracia, igualdade, equidade e solidariedade. Completam-na os valores éticos dos cooperadores em si próprios: honestidade, transparência, responsabilidade social e altruísmo.

Na definição de cooperativa proposta avultam os seguintes elementos:

— a cooperativa é uma associação de pessoas que é autónoma, sendo voluntária a congregação dessas pessoas;

— destina-se a prosseguir as necessidades e aspirações dessas pessoas que, tendo que ser comuns a todas elas, tanto podem ser económicas, como sociais ou culturais.

— essa prossecução é feita através de uma empresa que também tem que ser comum, bem como democraticamente controlada.

Os princípios cooperativos da ACI, como se sabe, desde 1995, são sete, que apenas aqui nomearemos pelo sua epígrafe, dando por conhecido o essencial do seu conteúdo. Recordemo-los: 1º adesão voluntária e livre; 2º gestão democrática pelos membros; 3º participação económica dos membros; 4º autonomia e independência; 5º educação, formação e informação; 6º intercooperação; 7º interesse pela comunidade.

Vale a pena, entretanto, salientar que, se o rigor, na determinação do conteúdo e do significado dos princípios cooperativos, é sempre desejável no plano doutrinário, em Portugal ele é uma exigência jurídica.

1.3. Essa exigência resulta da imperatividade jurídico-constitucional da observância dos princípios cooperativos existente em Portugal. Daí que a identidade cooperativa ocupe o âmago da ordem jurídica do cooperativismo português, tornando-se num elemento essencial para que esta possa ser compreendida e avaliada.

Assim, é através da valorização constitucional dos princípios cooperativos que a identidade cooperativa imprime a sua marca na ordem jurídica portuguesa. Ou seja, é através da mediação dos princípios

cooperativos que a identidade cooperativa, como um todo, nela se projecta. Terá sido essa centralidade jurídica dos princípios cooperativos que levou o legislador a transcrevê-los no Código Cooperativo de 1997.

Isso significa, como já se disse, que os valores cooperativos se projectam nessa ordem jurídica como uma atmosfera que envolve os princípios, ao harmonizar-se com eles num conjunto que os integra, mas significa também que esses valores devem estar presentes como horizonte, para onde devem apontar todas as soluções normativas.

A definição de cooperativa que integra a identidade cooperativa corresponde, no essencial, à noção de cooperativa acolhida pelo Código Cooperativo. O essencial da sua projecção jurídica é encarar a cooperativa como síntese de associação e de empresa.

1.4. Ainda em sede introdutória, vale a pena com brevidade, recordar como podem, em tese geral, os princípios cooperativos ser repercutidos num sistema jurídico.

Pode, desde logo, distinguir-se entre os casos de repercussão directa e os casos de repercussão indirecta.

No âmbito dos primeiros, pode seguir-se uma de duas vias. Podem ser consagrados os princípios de forma genérica, numa menção que os refira apenas globalmente. Podem ser transcritos, na sua totalidade. Essa menção ou essa transcrição dão-lhes força legal. Essa força pode atingir o nível constitucional, ou situar-se apenas no plano da legislação ordinária. Neste último caso, se uma outra lei vier contrariar os princípios cooperativos, será juridicamente incongruente ou contraditória. No outro caso, se isso acontecer, essa lei será inconstitucional.

Indirectamente, os princípios podem repercutir-se nas leis pelo facto de influenciarem as soluções normativas adoptadas. Essa influência pode resultar de uma qualquer directiva, ou referência, sem força jurídica, ou pode não advir de qualquer indicação formal, mas ser somente o resultado da aceitação dos princípios cooperativos, pelo legislador, como elementos de orientação normativa.

Em qualquer circunstância, dificilmente se poderá deixar de considerar como doutrinariamente falha de coerência e rigor, qualquer lei que contrarie os princípios cooperativos.

Aliás, se estivermos atentos, poderemos verificar que a verdadeira clivagem entre as várias soluções que acabamos de referir está entre a

consagração na Constituição do imperativo de obedecer aos princípios cooperativos, por um lado, e todas as outras hipóteses, do outro. De facto, em todas estas o respeito pela identidade cooperativa é, ao fim e ao cabo, um problema de política cooperativa, quer ele se radique numa prévia consagração na lei ordinária, quer se exprima num prévio enquadramento pela lei ordinária.

Salientar esta diferença qualitativa não retira interesse e significado à intensidade da presença dos princípios cooperativos na ordem jurídica; nem evita que, mesmo nos casos de imperatividade constitucional dos princípios, possam existir casos em que ela seja, mais ou menos subtilmente, ignorada.

2. O CASO PORTUGUÊS

Vejamos agora como, no caso português, a identidade cooperativa se repercute na ordem jurídica do cooperativismo.

2.1. No plano jurídico-constitucional

No plano jurídico-constitucional, essa repercussão ocorre num contexto de harmonia do sentido de três espaços normativos. Ou seja, do

espaço constituído pela Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu todo; do que é constituído pelos doze artigos da CRP, com expressa incidência directa nas cooperativas; e do que é constituído pelos princípios cooperativos, em si próprios.

2.1.1. Constituição da República Portuguesa (CRP)

Se procurarmos uma perspectiva de conjunto da CRP, podemos verificar que alguns dos valores por ela assumidos convergem com os principais eixos da cooperatividade.

De facto, a CRP valoriza, protege e garante a liberdade, como um dos valores estruturantes da sociedade democrática. Liberdade que vale tanto para as pessoas como para as organizações.

Por outro lado, a CRP apenas reconhece legitimidade ao poder político se ele for democrático. Estimular o aperfeiçoamento da democracia é, por isso, um dos seus objectivos, elegendo a participação como uma das principais vias desse aperfeiçoamento.

A CRP dá também grande valor ao trabalho, quer na economia, quer na vida social, contendo mecanismos que procuram assegurar-lhe um protagonismo autónomo.

Dá, igualmente, um grande relevo à educação, encarando-a como um elemento essencial do desenvolvimento da sociedade. Inscreve-a no cerne da cidadania e elege-a como um índice decisivo da qualidade de desenvolvimento.

Por último, valoriza a multiplicidade de protagonismos na sociedade civil, de modo a estimular-lhe o vigor necessário para poder resistir a eventuais excessos asfixiantes do Estado.

2.1.2. Normas constitucionais com incidência cooperativa

O conjunto das normas constitucionais com incidência directa nas cooperativas tem uma lógica de conjunto, apesar de se encontrar disperso por doze artigos que, por sua vez, estão espalhados pelo texto constitucional. Essa lógica revela-se através de uma série de princípios, ou de vectores normativos, que estruturam o sentido global dos preceitos abrangidos.

O mais estruturante desses vectores normativos revela-se através da norma que obriga as cooperativas a obedecerem aos princípios cooperativos. É o vector da conformidade com os princípios cooperativos da ACI. A identidade cooperativa é assim absorvida pela CRP, em termos

gerais e imperativos, que depois a projecta no resto da ordem jurídica (Cf. Namorado, 2000: 171 e ss).

A especificidade cooperativa é reconhecida e potenciada por outros vectores (ou princípios) jurídico-constitucionais implícitos, como é o caso dos vectores da autonomia, da unidade e da protecção. Autonomia, encarada como separação da parte da esfera não pública que tem natureza lucrativa. Unidade, uma vez que a CRP dá relevância à cooperatividade em si própria, ao sector cooperativo no seu todo, secundarizando a divisão por ramos, que só indirectamente se repercute na CRP. Protecção, dado que está constitucionalmente consagrado o direito à protecção, a cargo do Estado, em benefício do sector cooperativo é social. Neste sentido, pode dizer-se que a especificidade cooperativa é a absorção plena da identidade cooperativa.

Mas a CRP garante, também, a liberdade de criação, de actividade e de organização das cooperativas, o que dá força acrescida a uma parte dos princípios cooperativos (liberdade de adesão, autonomia e independência, gestão democrática).

O sector cooperativo e social é encarado na CRP como devendo coexistir com os sectores público e privado. A esta coexistência acresce o

facto de o sector cooperativo não ser apenas cooperativo, ser um sector aberto, dado que nele se conjugam, uma vertente social e uma vertente cooperativa. Esta coexistência e esta abertura estão claramente em sinergia com o princípio cooperativo que consagra o interesse pela comunidade.

Por último, na CRP é valorizada a criação de estruturas cooperativas de grau superior, em directa convergência com o princípio da intercooperação.

2.1.3. Consagração constitucional dos princípios cooperativos

Os princípios cooperativos são consagrados expressamente na CRP em dois preceitos: na caracterização do sector cooperativo (art.82º); no reconhecimento da iniciativa cooperativa (61º).

Trata-se dos princípios da ACI, de acordo com a doutrina quase unânime. Mas essa opção não foi o resultado duma escolha avulsa, quase aleatória, dos constituintes, ainda que motivada por uma vontade política genérica de valorizar o cooperativismo.

De facto, como se viu atrás, o conteúdo normativo dos outros aspectos dos 12 artigos é congruente com os princípios cooperativos. Além disso, o próprio sentido do projecto constitucional implícito na CRP

converge claramente com a lógica destes princípios (Cf. Namorado, 2000:142 e ss.).

2.2. No âmbito do Código Cooperativo

É também importante determinar quais as áreas do Código Cooperativo (CC) onde é especialmente relevante a plena consonância com os princípios cooperativos. Ou numa outra perspectiva, encontrar as mensagens normativas absorvidas pelo Código Cooperativo que se podem considerar como originárias dos princípios cooperativos. Destaquemos alguns dos exemplos mais significativos.

2.2.1. A conformidade do Código Cooperativo com o princípio da adesão voluntária e livre é decisiva, em tudo o que diz respeito ao processo de constituição da cooperativa (arts. 10º a 17º do CC), bem como no que contende com os direitos e deveres dos cooperadores.

A incontornável “porta aberta”, no entanto, não pode traduzir-se numa desprotecção dos interesses legítimos da cooperativa, o que, por sua vez, não pode significar que a protecção dos interesses da cooperativa deva ser levada tão longe que frustre na prática o objectivo da liberdade de adesão.

E se o respeito pela vontade e pela liberdade dos cooperadores não pode desproteger os interesses legítimos da cooperativa, torna-se indispensável calibrar muito bem a resposta normativa a este conflito de interesses, de modo a alcançar uma solução equitativa.

Na verdade, se os interesse dos cooperadores enquanto tais (bem como dos terceiros que se relacionarem com as cooperativas) não forem adequadamente protegidos, estará afinal a desencorajar-se a iniciativa cooperativa e a perturbar a sua perenidade.

2.2.2. Nas cooperativas do 1º grau a própria incorporação do princípio da gestão democrática no Código Cooperativo (art.3º), torna absolutamente incontornável o direito de todos os cooperadores terem direito a um voto e não a mais do que um voto.

Não reforça a CRP, porque nunca aumenta a força de uma Constituição, nem lhe robustece a legitimidade, o que qualquer lei ordinária possa estatuir, mas torna ostensiva, neste ponto, a má fé de qualquer inconstitucionalidade.

Nas cooperativas de grau superior tem de imperar o respeito por regras democráticas, tem de se dar relevo à democracia, o que no CC se manifesta especialmente no art.83º.

E além deste princípio se projectar na lei, nos termos acabados de referir, ele implica também a necessidade de encorajar e estimular a participação dos cooperadores na vida das cooperativas.

2.2.3. O respeito pelo princípio cooperativo que regula a participação económica dos membros, consagrando as linhas mestras do regime económico das cooperativas, repercute-se directamente nos preceitos que regulam o pagamento dos juros e dos excedentes, bem como as reservas.

É admissível que se paguem juros pelo capital investido, desde que não atinjam um montante especulativo, desde que sejam, portanto, limitados (art. 73º do CC).

A distribuição dos excedentes pode seguir vários caminhos, mas no caso de haver retorno ele deverá ser distribuído de acordo com o volume de operações entre cada cooperador e a cooperativa (art. 73º do CC).

A repartição das reservas tem de ter um regime que não quebre a coerência do que se estatui quanto à distribuição dos excedentes (arts. 69º a 72º).

Em termos mais gerais, deve pois salientar-se que as normas que incidem sobre o capital das cooperativas (arts. 18º a 25º), sobre as reservas

(arts. 69º a 72º), sobre os juros e os excedentes (arts.73º e 79º), têm de ter um especial consonância com o princípio que rege a participação económica dos membros.

2.2.4. O princípio da educação, formação e informação projecta-se no Código Cooperativo, através da consagração de uma reserva obrigatória "para a educação cooperativa e a formação cultural e técnica dos cooperadores, dos trabalhadores da cooperativa e da comunidade" — nos termos do art.70º do CC.

Se compararmos este preceito com o que lhe correspondia no Código Cooperativo de 1980, encontraremos um exemplo de como pode haver diferentes graus de intensidade, no modo como uma norma jurídica concreta absorve o impulso de um princípio cooperativo. Ao contrário do que ocorria na versão anterior, na formulação actual o art. 70º procurou criar-se condições para garantir uma inequívoca utilidade prática à reserva em causa.

2.2.5. Genericamente, vale a pena salientar que não se harmoniza com o princípio da intercooperação qualquer obstáculo criado pela lei que dificulte a constituição ou a actividade das cooperativas de grau superior, ou que conduza à sua desvalorização.

Acontece o contrário com quaisquer normas que representem um encorajamento das relações entre cooperativas.

2.2.6. A variabilidade dos membros e do capital das cooperativas não se radica, nem nos valores cooperativos, nem reflecte directamente qualquer dos princípios. Aparentemente é apenas uma característica estrutural, e nada mais do que isso. No entanto, ela funciona como uma condição prévia da praticabilidade de, pelo menos, um princípio, o da adesão voluntária e livre, compaginando-se plenamente com a identidade cooperativa (arts.2º,18º e 32º do CC).

2.2.7. O art. 7º do Código Cooperativo garante expressamente a liberdade de iniciativa cooperativa. Nessa medida, impede explicitamente que se consinta à sociedades ou às associações o desempenho de qualquer actividade e que se vede o mesmo espaço de intervenção às cooperativas. Este preceito destinou-se a dissolver quaisquer dúvidas quanto à legalidade desse tipo de discriminações que pudessem subsistir, retirando legitimidade a quaisquer procedimentos de sentido inverso, que passaram assim a significar objectivamente um deliberado incumprimento da lei.

Este preceito não repercute directamente este ou aquele princípio, embora seja um óbvio corolário da CRP. No entanto, se a liberdade de

iniciativa cooperativa não for efectivamente garantida são diversos os princípios cooperativos que verão esvair-se os seus efeitos práticos.

2.2.8. O art. 8º do Código Cooperativo regula a "associação das cooperativas com outras pessoas colectivas". Ele pretende claramente salvaguardar a autenticidade cooperativa das organizações cooperativas e distingui-las de outros tipos de estruturas em que também participem cooperativas.

Não se estará assim a pôr em causa a liberdade de iniciativa cooperativa e a perturbar a materialização da intercooperação? Se é certo que estes riscos devem ser sempre equacionados, não deve confundir-se a liberdade de acção das cooperativas com as tentativas de usar a forma cooperativa para fins que se disfarçam, ou de tentar iludir as regras jurídicas que regem a dissolução das cooperativas. Ao fim e ao cabo, trata-se de proteger na sua plenitude, e sempre, a identidade cooperativa.

2.2.9. A necessidade de proteger essa identidade envolve evidentemente outros aspectos. Destaque-se, pela sua importância prática, a proibição de usar a marca "coop.", dirigida a qualquer entidade não cooperativa.

Há vários preceitos do Código Cooperativo que a concretizam: art. 14º (denominação); art. 80º (nulidade da transformação em sociedade comercial); art. 89º (causas de dissolução); art. 93º (contra-ordenações).

2.2.10. Num comentário muito breve sobre os artigos que regulam a estrutura orgânica das cooperativas (arts.39º a 68º do CC), há que sublinhar que devem, em primeiro lugar, ser testados à luz da sua convergência com o princípios da gestão democrática, do qual em nenhum ponto se podem desviar. Deve ainda ser avaliada a sua compatibilidade, quer com o princípio da independência, quer com o da intercooperação.

No mesmo registo, os preceitos que regem a fusão e a cisão de cooperativas (arts.74º a 76º do CC), embora devam reflectir naturalmente a liberdade de adesão sem subverter a cooperatividade, não podem destruir as condições práticas de salvaguarda do princípio da autonomia e independência.

No campo do funcionamento interno das cooperativas, vale a pena destacar a força reconhecida pelo Código Cooperativo aos regulamentos internos (art.90º), como elemento de valorização da iniciativa e da participação dos cooperadores, como reforço da qualidade democrática da vida das cooperativas.

3. CONCLUSÃO

Foi comentada a projecção da identidade cooperativa na produção legislativa que lhe corresponde, com destaque para o caso português, do qual podemos extrair um pequeno conjunto de conclusões.

3.1. A parte da identidade cooperativa, incorporada na definição de cooperativa acolhida pela ACI, projecta-se no Código Cooperativo que encara assim as cooperativas como uma síntese de associação e de empresa.

3.2. Os valores cooperativos, explicitados pela ACI, funcionam como elementos de clarificação do sentido dos princípios cooperativos e podem constituir uma atmosfera interpretativa, susceptível de ajudar a afastar certas soluções e a reforçar outras, no campo do direito cooperativo.

3.3. Os princípios cooperativos devem funcionar também como um elemento de pressão, no sentido de uma produção legislativa que, cada vez mais, seja a projecção normativa desse princípios. Por exemplo, será desejável que:

3.3.1. as limitações, que possam subsistir à liberdade de adesão, se reduzam ao que for necessário, para assegurar a reprodução e a perenidade da acção cooperativa;

3.3.2. o funcionamento democrático das cooperativas seja norteado, pela ambição de melhorar a democracia, estimulando a participação;

3.3.3. a autonomia das cooperativas seja melhor assegurada, quando elas se misturem com entidades privadas lucrativas ou colaborem em iniciativas conjuntas com entidades públicas;

3.3.4. seja melhorada a consistência prática do dever de promoção da educação, formação e informação.

3.4. Em poucas palavras, espera-se que as modificações que ocorram nas leis cooperativas projectem com rigor e força crescentes a lógica dos princípios cooperativos nas normas que materializam essas modificações.

BIBLIOGRAFIA

- CANOTILHO, J. J. Gomes e Vital MOREIRA (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", (Vol. LVII) *Boletim da Faculdade de Direito*, Universidade de Coimbra.
- LEITE, João Salazar (1982), *Cooperação e intercooperação*. Lisboa: Livros Horizonte.
- MACPHERSON, Ian (1996), *Princípios cooperativos para o século XXI*. Lisboa: INSCOOP.
- MARQUES, Maria Manuel L. (1990), *A constituição económica portuguesa depois da revisão constitucional de 1989*. Coimbra: Oficina do CES.
- NAMORADO, Rui (1979), "Os princípios cooperativos e a constituição", *Vértice*, nº417-418 e nº420-421, Coimbra.
- NAMORADO, Rui (1990) "As cooperativas na constituição portuguesa", *Informação Cooperativa*, nº 5/6, Coimbra.
- NAMORADO, Rui (1995), *Os princípios cooperativos*. Coimbra: Fora do Texto.
- NAMORADO, Rui (2000), *Introdução ao Direito Cooperativo*. Coimbra: Almedina.
- TORRES Y TORRES LARA, Carlos (1986), *La legislación cooperativa en el mundo*. Lima. Asesorandina.