

**Rui Namorado**

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra  
e Centro de Estudos Sociais

## **Os quadros jurídicos da economia social – uma introdução ao caso português**

**Resumo:** Neste texto, vai proceder-se a uma análise introdutória do enquadramento jurídico da economia social, no caso português. Reflectir-se-á sobre a qualificação jurídica dos vários tipos de entidades por ela envolvidas, bem como sobre a relação dessa qualificação com a pertença à economia social de cada um deles. Delinear-se-á então um panorama do seu enquadramento jurídico-constitucional, sendo depois genericamente comentadas as leis comuns que regulam o sector em causa. Nesta medida, começará por se procurar saber em que medida o “sector cooperativo e social”, consagrado na Constituição da República Portuguesa, corresponde ao conjunto de organizações designado por “economia social”. Depois, continuará a percorrer-se a temática proposta, podendo tocar-se num ou noutra tópico adjacente que venha a propósito.

### **1. Introdução**

Neste texto, vai proceder-se a uma análise introdutória do enquadramento jurídico da economia social, no caso português. Deve começar por se dizer que na ordem jurídica portuguesa não está expressamente consagrada uma noção jurídica de economia social, nem no plano das leis comuns, nem no plano constitucional. Em contrapartida, neste último plano, está prevista a existência de “um sector cooperativo e social”, como um dos três sectores de propriedade dos meios de produção, ao lado do sector privado e do sector público. Deste modo, as organizações produtivas existentes repartem-se constitucionalmente por estes três sectores, cada um dos quais dispõe assim de uma capacidade de irradiação normativa própria e diferenciada.

Ora, se uma primeira evidência empírica aponta para uma economia social, emergindo em contraponto com o que é público e com o que é privado lucrativo, é natural que se suscite a questão de saber em que medida ela se identifica com o “sector cooperativo e social” ou dele se distingue.

Neste contexto, o caminho mais fecundo parece ser o de se adoptar um tipo de abordagem centrado nas organizações existentes que se assumam como partes integrantes da economia social, ou que como tal sejam empiricamente reconhecidas. Essa integração funcionará como uma hipótese que a nossa própria análise irá ou não confirmando; mas, de um modo geral, será esse conjunto globalmente considerado como “economia social” que irá ser comparado com o referido “sector cooperativo e social”, para se avaliar a medida em que coincidem.

No quadro dessa comparação, reflectir-se-á sobre a qualificação jurídica dos vários tipos de entidades por ela envolvidas, bem como sobre a relação dessa qualificação com a pertença à economia social de cada um deles. Delinear-se-á então um panorama do seu enquadramento jurídico-constitucional, sendo depois genericamente comentadas as leis comuns que regulam o sector em causa.

Portanto, começará por se procurar saber em que medida o “sector cooperativo e social”, consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP),<sup>1</sup> corresponde ao conjunto de organizações designado por “economia social”. Depois, continuará a percorrer-se a temática proposta, podendo tocar-se num ou noutro tópico adjacente que venha a propósito.<sup>2</sup>

## **2. Breve percurso em torno da noção de economia social**

**2.1.** Antes de se procurar avaliar o grau de coincidência entre a economia social e o “sector cooperativo e social”, no caso português, será útil um breve comentário sobre a própria noção de economia social. De facto, embora se esteja perante uma realidade com importância crescente, nem a noção em si própria nem os seus limites atingiram ainda uma consensualidade suficiente para evitar equívocos e diminuir controvérsias.

Numa visão panorâmica, pode dizer-se que a economia social é, por vezes, encarada como uma atitude crítica perante as sociedades actuais, ou até como um

---

<sup>1</sup> Neste texto, daqui em diante, quando for referida a Constituição da República Portuguesa, será usado o acrónimo CRP.

<sup>2</sup> Por exemplo, poder-se-á falar nas sociedades comerciais tituladas em exclusivo por uma ou mais entidades integradas na economia social, o que nos pode levar também a analisar o que ocorre com as sociedades comerciais que apenas maioritariamente pertencem a entidades da economia social. Em contrapartida, por fugir muito ao objectivo central deste trabalho, não será focada a questão de saber se podem considerar-se como integrando a economia social actividades não-lucrativas desprovidas de enquadramento legal, ainda que colectivamente assumidas.

vislumbre antecipador de um futuro melhor.<sup>3</sup> Outros vêem nela, predominantemente, uma constelação de organizações, sem que esta perspectiva implique necessariamente a recusa das anteriores.

Num plano diverso, pode surgir uma outra tensão entre esta última noção, para a qual ela corresponde a um conjunto de organizações de vários tipos, e a que a valoriza como uma disciplina científica autónoma ou em vias de se autonomizar.<sup>4</sup> Tensão que pode ocorrer também entre a primeira perspectiva e um particular destaque do carácter social da economia. Tensão que pode ainda surgir entre a afirmação de uma visão alternativa da economia que estaria implícita na economia social e a visão actualmente dominante.<sup>5</sup>

Estas tensões podem traduzir-se numa incompletude criadora, mas não deixam de poder causar alguma confusão. Identificam um fecundo território de investigação, mas sugerem um processo de amadurecimento ainda em curso.

Em suma, é legítimo ver na economia social uma constelação de esperanças,<sup>6</sup> uma multiplicidade solidária de iniciativas que não baixa os braços perante a atmosfera de desastre que anestesia o presente, nem desiste perante a lei do mais forte que se disfarça de ciência económica para confiscar o futuro.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Neste registo, a Economia Social pode ser vista como um movimento, nascido “de uma vontade dos cidadãos de construir uma sociedade diferente onde os indivíduos sejam tão iguais quanto possível, tenham acesso a todas as riquezas criadas e gozem das mesmas possibilidades de desenvolvimento integral da pessoa” (Jeantet, 2003: 25).

<sup>4</sup> Veja-se, por exemplo, Francisco Pérez Giner quando considera que “A economia social é a ciência que estuda a actividade económica na perspectiva da sua responsabilidade social, com o objectivo de pôr a economia ao serviço da sociedade, fomentando o desenvolvimento das técnicas adequadas (entre as quais cabe destacar: a democracia económica, o princípio mutualista, a educação popular e o aproveitamento económico integral dos recursos endógenos ociosos) e das organizações a que tais técnicas dão lugar” (2003: 53). Para confronto com a sua proposta, refere depois a definição elaborada pelo CIRIEC España, “nos termos em que a expôs J.L.Monzón, em Saragoça em 18 de Outubro de 2000”: “A Economia Social é o conjunto de empresas privadas criadas para satisfazer as necessidades dos seus sócios através do mercado, produzindo bens e serviços, fazendo seguros ou financiando, e nas quais a distribuição dos benefícios e a tomada de decisões não estão ligadas directamente ao capital aportado por cada sócio, correspondendo um voto a cada um deles. A Economia Social também inclui as instituições sem fins lucrativos que não são produtoras do mercado privado, não são controladas pelas administrações públicas e que produzem serviços não destinados à venda para determinados grupos de famílias, procedendo os seus principais recursos de contribuições efectuadas pelas famílias na sua qualidade de consumidoras, de pagamentos das administrações públicas e de rendas da propriedade” (2003: 56).

<sup>5</sup> Para uma informação ampla e variada sobre toda esta problemática, pode consultar-se com proveito o *Dictionnaire de l'autre économie* (2005), dirigido por Jean-Louis Laville e António David Cattani.

<sup>6</sup> Veja-se Namorado, 2004: passim.

<sup>7</sup> Na obra pioneira *Pour un Traité d'Économie Sociale*, ia no mesmo sentido a mensagem essencial de Henri Desroche, quando afirmou: “Esta pluralidade criadora – de trabalho, de empregos, de sociabilidade, de liberdades equitativas, de equidades libertadoras – não deixa de ter fraquezas ou mesmo debilidades. Mas é também um potencial e uma força: os de uma reacção em cadeia ou, se quisermos, dum contágio de virtuosidades” (1983: 253). Aliás, logo de seguida, valorizando a energia utópica da economia social, citou Fourier (“Começa-se por dizer que algo é impossível para se dispensar de o tentar, e isso torna-se

Olhando-se, no caso português, para o surto mais recente<sup>8</sup> da economia social como realidade potencial e ideia viva, encontra-se a marca do que ocorreu em França, no início dos anos oitenta do século vinte, na sequência da eleição de François Mitterrand como Presidente da República. O conjunto das cooperativas, das mútuas e das associações, entre si já congregadas, sob o chapéu da noção em causa, assumiu então uma dinâmica verdadeiramente afirmativa.

Diversos países europeus enveredaram, depois, por caminhos semelhantes, embora com particularidades relevantes nalguns casos, mas outros resistiram à emergência do novo conceito.<sup>9</sup> De um modo ou de outro, a economia social acabou por conquistar um espaço próprio no seio da União Europeia, tendo-se até realizado, sob a égide, diversos congressos europeus com incidência nessa temática.<sup>10</sup>

Em contrapartida, foi especialmente nos países anglo-saxónicos que ganhou relevo a não-lucratividade como elemento distintivo de um conjunto de organizações, que assim era encarado autonomamente, quer perante a esfera pública, quer perante a esfera empresarial privada dominante.<sup>11</sup>

Aliás, a própria emergência de toda esta problemática suscitou a valorização holística de um terceiro sector, ao lado dos sectores público e privado. Mas a expressão “terceiro sector” nem sempre surgiu com o mesmo sentido. Em certos casos, assumiu-se como solução provisória, apenas útil até que o refinamento da doutrina ou o amadurecimento da realidade (ou ambos) apontassem para uma outra solução mais

---

*impossível porque não se tentou*”), para concluir com o apelo para não se “sucumbir à tentação, tardia ou prematura, do impossibilismo” (*ibid.*: 254).

<sup>8</sup> Como pode ver-se em Namorado (1988: 13), no início do século XX, a expressão em causa havia tido apreciável notoriedade, em Portugal.

<sup>9</sup> Para uma visão de conjunto, pode consultar-se a colectânea *Les Organisations Coopératives, Mutualistes et Associatives dans la Communauté Européenne*, Bruxelas, Editions Delta, da responsabilidade do CESCE (Comité Económico e Social das Comunidades Europeias), publicada em 1986; para uma perspectiva mais recente pode ler-se *La Economía Social Europea*, de Thierry Jeantet (2003-2ªed.), cuja edição original foi publicada em França, em 1999.

<sup>10</sup> Só em Portugal, realizaram-se dois desses congressos, um em 1992 e outro em 2000.

<sup>11</sup> No entanto, esta via representa, quer para Portugal, quer para a grande parte dos países da União Europeia, um factor de grande confusão, uma vez que, baseando-se num conceito demasiado amplo de lucro, exclui, a partir dele, as cooperativas (ou uma boa parte delas) do sector não-lucrativo. Ora, por exemplo, em Portugal, as cooperativas têm como uma das suas características estruturantes, consagradas na lei, precisamente a não-lucratividade, sendo além disso o subsector cooperativo o elemento nuclear da economia social. Apesar disso, mesmo em Portugal, enveredou-se, às vezes, por esse caminho. Veja-se, por exemplo, o Prefácio da colectânea de leis sobre o *Sector não lucrativo*, escrito pelos respectivos organizadores, Raquel Campos Franco e Rui Hermenegildo Gonçalves (2006: 20). Aliás, a referida autora, no Relatório de um Projecto Internacional, liderado pela Johns Hopkins University, de cuja parte portuguesa foi a coordenadora (“O sector não lucrativo português numa perspectiva comparada”), adoptara já idêntica perspectiva (2005: 5 ss).

consensual e menos vazia de um verdadeiro conteúdo. Noutros casos, no entanto, dava-se exclusividade à dicotomia Estado-Mercado, encarando-se o terceiro sector como algo que estava para além de ambos.<sup>12</sup>

Mais recentemente, tomou corpo uma noção próxima da economia social, a de economia solidária.<sup>13</sup> Nalguns casos, procurou assumir-se como complemento da primeira; noutros, como alternativa;<sup>14</sup> noutros ainda, como ressurreição de uma pureza perdida;<sup>15</sup> em casos mais raros, como mero sinónimo que, no entanto, sublinhava a vocação solidária da economia social.<sup>16</sup>

Na interação entre todas estas perspectivas, sob o protagonismo dos vários tipos de organizações, por entre as políticas públicas com incidência no sector, foram-se afirmando diversos vectores de caracterização. Nalguns casos, olhou-se para um leque de organizações, noutros valorizou-se uma lógica não-lucrativa das práticas, noutros ainda apontou-se para o carácter social dos objectivos visados.

Quando se deu centralidade às organizações enquanto tais, propuseram-se diversos tipos de limites, para se tornar claro quais as que estavam dentro da economia social. O relevo foi, umas vezes, para a democraticidade interna, outras, para a autonomia de decisão, outras ainda para a lógica não-lucrativa atrás referida. Talvez, no fundo, se esteja perante a dificuldade em se conjugar a efectiva existência de uma constelação de tipos de organizações com sinergias entre si, com um leque de práticas de natureza económica entre si semelhantes e igualmente vivas, no âmbito de uma complexidade que incorpore por completo as duas realidades.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Mal compreendido, este caminho pode também excluir as cooperativas do terceiro sector.

<sup>13</sup> Cf. Singer, 2002: passim; e Alcolea-Bureth, 2004: passim.

<sup>14</sup> Veja-se, por exemplo, *Pour un économie alternative et solidaire*, do COLLECTIF MB<sup>2</sup>, em cuja Nota de Abertura se diz: “A economia alternativa e solidária, uma utopia? Sim! Mas uma utopia criadora que se enraíza na experimentação e floresce na reciprocidade. Enfim, um novo humanismo” (2001: 5).

<sup>15</sup> Como escreveu Bruno Guigue, “A economia solidária é em primeiro lugar uma verdadeira economia, uma *oikonomia*, uma actividade social visando satisfazer necessidades reais e cujo limite natural é fixado por essas mesmas necessidades. Privilegiando o valor de uso, ela recusa a dominação do valor de troca. Alérgica ao individualismo, rege-se por um projecto colectivo e não pela procura do lucro egoísta” (2001: 69).

<sup>16</sup> Num plano mais discreto, mais difuso e menos recente, subsistem alguns ecos de uma noção de economia social que designa as actividades económicas, públicas e privadas, implicadas pela prestação de serviços no campo da educação e da saúde, ou até as problemáticas directamente ligadas ao trabalho e à protecção social. Num plano ainda mais circunscrito, a economia social restringe-se, por vezes, a alguns serviços e a empresas e iniciativas de reinserção social, bem como a certas actividades de apoio social.

<sup>17</sup> Talvez valha a pena também abordar num outro ângulo a noção de economia social. O aumento da intervenção do Estado na economia, na primeira metade do século XX, deu consistência à afirmação de um sector público. Pôde falar-se então numa economia mista, onde com naturalidade coube a valorização autónoma do conjunto das cooperativas, que, elevado também à categoria de sector, sublinhou assim o carácter misto do sistema. A ofensiva neoliberal, intensificada nos anos 80 do século XX e ainda em

**2.2.** Como se traduz tudo isto no caso português?<sup>18</sup> O conceito de economia social tem feito o seu caminho, sem, no entanto, ter ainda alcançado verdadeira legitimidade, como base do autoconhecimento das organizações por ele potencialmente abrangidas. A sua convivência com as noções alternativas que se referiram mostra, aliás, que há um debate ainda em aberto que envolve toda a problemática que se está a comentar. Isso não impediu que tenha vindo a crescer o número de investigadores portugueses que se ocupam da economia social,<sup>19</sup> bem como os eventos que mostram a sua aceitação crescente, por parte de diversos tipos de organizações.

Mas, ao falar-se da economia social em Portugal, não pode deixar de se valorizar o facto de a grande maioria das organizações, que se podem considerar como sendo por ela abrangidas, pertencerem a um “sector cooperativo e social” consagrado na CRP. No entanto, tal como é importante constatar essa coincidência, não se deve deixar de ter em conta que ela não é completa.

### **3. A economia social e o sector cooperativo e social**

Abordemos então a questão de saber se há completa coincidência entre a economia social e o sector cooperativo e social, nos termos em que é consagrado pela CRP.<sup>20</sup> Genericamente, pode dizer-se que sim, com uma reserva que a seguir será mencionada.

De facto, todo o sector cooperativo e social está englobado na economia social, mas pode haver entidades que, sendo consideradas partes integrantes da economia social, estão, contudo, fora do referido sector, tal como a CRP o delimita. É uma parte

---

curso, ao consubstanciar uma visão unidimensional da economia, colocou sob pressão o carácter misto do sistema económico. Por isso, pode dizer-se que a afirmação da economia social como território conceptual específico e galáxia organizativa autónoma, num certo sentido, surgiu contra a corrente. Ou terá surgido contra essa “corrente” precisamente para a contrariar? Um gérmen alternativo surgido no momento de esplendor de uma nova hegemonia?

<sup>18</sup> Para uma visão panorâmica desta questão, podem ver-se, entre outros, os estudos pioneiros de Fernando Ferreira da Costa *As cooperativas e a economia social* (1986) e *Contributo português na ideação de uma economia social* (1991). Merece também referência *Que perspectivas para a Economia Social em Portugal?* (1989). Entre as publicações mais recentes, pode ler-se com proveito *O terceiro sector em Portugal: delimitação, caracterização e potencialidades* (2001), de Francisco Nunes, Luís Reto e Miguel Carneiro.

<sup>19</sup> Veja-se Paiva, 2001: 105 ss.

<sup>20</sup> O caminho aqui escolhido para percorrer a economia social não é o único possível. Optar por ele implica a resolução de uma questão prévia implícita que assim se dá como adquirida: quando neste texto falamos de economia social estamos a referir um conjunto de organizações, não estamos a tipificar actividades. Esta perspectiva parece a mais fecunda. Tem uma tradução efectiva e parcialmente assumida no tecido sócio-económico concreto, sendo também a que melhor se adequa a uma abordagem predominantemente jurídica.

reduzida, mas é prudente tê-la em conta. Sendo assim, para conhecer os quadros jurídicos da economia social, deve partir-se de uma análise, ainda que não exaustiva, do que é o sector cooperativo e social à luz da CRP.

Ele desdobra-se em duas vertentes, uma cooperativa e outra social. À primeira corresponde o subsector cooperativo; à segunda correspondem três subsectores: comunitário, autogestionário e solidário (art.º 82).<sup>21</sup>

O subsector cooperativo é constituído pelos “meios de produção possuídos e geridos por cooperativas, em obediência aos princípios cooperativos” (art. 82, nº 4, al. a), envolvendo assim todas as cooperativas de todos os ramos. E o mesmo preceito, ao ser-lhe acrescentada a frase “ sem prejuízo das especificidades estabelecidas na lei para as cooperativas com participação pública, justificadas pela sua especial natureza”, passou a incluir também as *régies* cooperativas.<sup>22</sup>

O subsector comunitário engloba “os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais” (art. 82, nº4, al. b). O subsector autogestionário abrange “os meios de produção objecto de exploração colectiva por trabalhadores” (art. 82, nº4, al. c). O subsector solidário compreende “os meios de produção geridos por pessoas colectivas, sem carácter lucrativo, que tenham como principal objectivo a solidariedade social, designadamente entidades de natureza mutualista” (art. 82, nº4, al. d).

Portanto, todas as cooperativas e todas as associações mutualistas fazem parte da economia social. O mesmo acontece com as entidades integradas no subsector comunitário e com todas as entidades que protagonizam a exploração colectiva por trabalhadores. Integram ainda a economia social as associações e as fundações que tenham “como principal objectivo a solidariedade social”, uma vez que pela sua própria natureza não podem ter como objectivo o lucro.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Os artigos mencionados daqui por diante, sem indicação de proveniência, pertencem à CRP.

<sup>22</sup> A introdução deste inciso na Revisão Constitucional de 1997 veio corrigir uma incongruência antes existente quanto às *régies* cooperativas, também designadas em Portugal por cooperativas de interesse público. De facto, sendo a obediência aos princípios cooperativos um imperativo constitucional, no caso português, as entidades cujo enquadramento jurídico comum lhes desobedecerem ficam fora do “sector cooperativo e social”. Ora, é da própria natureza das *régies* cooperativas não funcionarem em conformidade com um ou mais princípios cooperativos, pelo facto de nelas participarem entidades públicas enquanto tais. Assim, antes de 1997, as *régies* estavam fora do subsector cooperativo, o que era uma clara anomalia. Por isso, o referido processo de revisão constitucional levou a que passasse a consagrar-se na CRP uma expressa autorização para que as *régies* possam não se conformar com a totalidade dos princípios cooperativos, na medida em que essa não conformidade reflecta a particularidade das participações públicas nas organizações em causa. Por isso, hoje à luz da CRP as *régies* cooperativas fazem parte do sector cooperativo e social.

<sup>23</sup> É isso o que resulta do art. 157º do Código Civil Português.

Em contrapartida, as associações e as fundações que não tenham como objectivo a solidariedade social não pertencem ao sector cooperativo e social. Mas poderão elas caber no conceito de economia social?

A resposta a esta questão deverá começar por ser aproximativa e provisória, já que o próprio conceito de economia social não é ainda pacífico e não está estabilizado. Talvez nos aproximemos de uma resposta aceitável se colocarmos as questões prévias adequadas e explorarmos algumas hipóteses fecundas.

Comecemos por nos interrogar sobre a possibilidade de situarmos associações e fundações dentro do sector cooperativo e social, quando a solidariedade social não for o seu objectivo único, ou sequer o principal. Na primeira hipótese, parece aceitável que se valorize a predominância de um objectivo, equiparando-a à exclusividade como factor determinante de pertença ao referido sector. Mas o contrário se deverá entender quando a solidariedade social for um objectivo subalterno, dentro do leque de finalidades que uma dessas entidades prossiga.

Será também importante saber se qualquer outro tipo de finalidade social é suficiente para suscitar uma relação de pertença de associações e fundações à economia social, embora não seja suficiente como elemento de conexão ao “sector cooperativo e social”. Parece justificar-se uma resposta afirmativa, uma vez que não se vislumbra qualquer razão para encarar conceptualmente a solidariedade social como factor de pertença à economia social e recusar essa qualidade a qualquer outro tipo de finalidade social.

Se assim for, há um conjunto de organizações que integram a economia social, mas estão fora do sector cooperativo e social. No entanto, neste conjunto há que distinguir as entidades que têm uma actividade económica das que a não tenham.

Na verdade, há que perguntar se pertencem à economia social todas as entidades que visem os objectivos mencionados, mesmo que não desempenhem uma actividade económica. Se assim fosse, uma vez que, à luz da ordem jurídica portuguesa, todas as fundações têm, necessariamente, “interesse social”,<sup>24</sup> todas elas integrariam a economia social.

---

<sup>24</sup> Ao delimitar o campo de aplicação do capítulo do Código Civil que se ocupa das “Pessoas Colectivas”, dispõe o respectivo art.º 157 que “As disposições do presente capítulo são aplicáveis às associações que não tenham por fim o lucro económico dos associados, às fundações de interesse social, e ainda às sociedades, quando a analogia das situações o justifique”.



Paralelamente, uma vez que, no caso português, todas as associações, por definição, “não têm por fim o lucro económico dos associados”,<sup>25</sup> será que se poderia equiparar ao “interesse social” das fundações a ausência de finalidade lucrativa, para se considerar que também todas as associações seriam parte da economia social? Ou, para que assim acontecesse, seria necessário que as associações, além de não terem fins lucrativos, tivessem também uma finalidade social?

Sob pena de se esvaziar de conteúdo a expressão *economia social*, parece que só devem ser consideradas como suas parcelas as organizações que tenham actividade económica. Actividade económica entendida aqui na sua máxima amplitude, de modo a abranger naturalmente a produção de bens e a prestação de serviços, sob a égide de uma racionalidade que implique a maximização dos resultados, a contenção dos custos e a reprodutibilidade das virtualidades produtivas.

Neste ponto, tem sentido colocar-se uma questão lateral, mas que pode envolver relevantes consequências práticas. Bastará que as fundações e as associações sejam titulares das participações sociais de uma sociedade comercial detentora de uma empresa para automaticamente se considerar que têm actividade económica? Parece que sim, se forem titulares da maioria ou da totalidade das participações sociais. Se a sua posição for minoritária, já se torna duvidoso, embora se admita que, em casos especiais, quando mesmo a posição minoritária não deixe de implicar claramente um efectivo protagonismo empresarial, isso possa ocorrer.

Uma outra questão relativamente lateral é a de saber se pode haver entidades públicas integradas na economia social. Parece que não, sob pena de um afastamento completo entre a perspectiva com que se encararia a economia social e a que levou à existência de um “sector cooperativo e social”, tal como a CRP o concebe. Afastamento tanto mais inaceitável, quanto conduziria à desvalorização neste campo da sua estrutura tripolar (público, privado, cooperativo e social). Aliás, estaria assim a desenraizar-se a economia social do contexto jurídico-político que em Portugal a envolve.

Bem diferente é atribuir importância à proximidade e à interacção entre a economia social e as políticas públicas de desenvolvimento local, à luz de um particular protagonismo das autarquias locais. Na verdade, sendo positivo que essa importância seja crescente, isso não interfere na questão antes colocada.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Como pode ver-se pela nota anterior.

<sup>26</sup> O mesmo se poderá dizer das empresas de inserção social que tenham uma natureza marcadamente pública.

Paralelamente, é do maior relevo que nos interroguemos sobre a possibilidade de haver entidades privadas com fins lucrativos, assumindo a forma jurídica de sociedades comerciais, que possam ser consideradas como fazendo parte da economia social.

Se forem autónomas, isto é, se apenas representarem a congregação de pessoas físicas ou de outras sociedades que se estruturam para assumirem em conjunto a sua titularidade, podemos dizer que não. O mesmo acontecerá se pertencerem, quer apenas a outras entidades colectivas integradas no sector privado, quer a entidades integradas no sector público. Devendo, neste caso, ter-se em conta o caso particular das *régies* cooperativas,<sup>27</sup> que, sendo consideradas como parcelas do “sector cooperativo e social”, não podem deixar de integrar também a economia social.

No entanto, se as participações sociais de uma determinada sociedade comercial tiverem como titulares entidades integradas na economia social, sejam elas cooperativas, fundações ou associações, já parece que se deve responder afirmativamente. De facto, embora neste caso a lógica interna dessa sociedade comercial permaneça necessariamente lucrativa, revertendo os seus lucros para o património de cada uma das entidades que a titulam, eles, em última instância, apenas podem ser aplicados na prossecução dos fins específicos dessas entidades.

Portanto, nos termos expostos, a economia social no seu conjunto compreende: 1) todo o sector cooperativo e social, tal como a CRP o consagra; 2) as outras fundações que tenham uma actividade económica; 3) as outras associações com finalidades sociais que tenham uma actividade económica; 4) as sociedades comerciais cujas participações sociais pertençam a entidades integradas no “sector cooperativo e social” ou que pertençam ao tipo de entidades referidas nos números anteriores.<sup>28</sup>

Nesta perspectiva, portanto, ter uma actividade económica é uma condição necessária para se poder considerar que qualquer organização está abrangida pela economia social.

---

<sup>27</sup> Recorde-se que um dos traços característicos das *régies* cooperativas é o facto de implicarem a participação de entidades públicas que nelas se integram nessa qualidade.

<sup>28</sup> Não há lugar para distinguir, como ocorre com as associações e as fundações, entre sociedades comerciais que desempenhem uma actividade económica e outras que a não tenham, já que se houver entidades privadas com um escopo que não implique uma actividade económica não podem assumir a forma de sociedade comercial. É o que resulta do art. 980º do Código Civil Português.

#### **4. As empresas sociais e a economia social**

Há, no entanto, um outro ângulo de abordagem que pode ajudar na análise que se está a empreender. Trata-se de valorizar a empresarialidade de uma organização como chave do problema: a empresarialidade em vez da economicidade.<sup>29</sup> Deste ponto de vista, a economia social seria o conjunto das empresas sociais.

E se a empresarialidade for encarada como condição de pertença à economia social, será lógico que daí resulte que só as empresas sociais envolverão um tipo de empresarialidade gerador dessa pertença. Não se teria que procurar a economicidade de uma actuação, mas sim a empresarialidade das organizações, cujo protagonismo está em jogo. Ou seja, as organizações sociais que não forem empresas ficarão fora da economia social, ocorrendo o mesmo, naturalmente, com as empresas que não forem sociais.

No quadro deste tipo de abordagem, tem sentido procurar saber como se relacionam as cooperativas com as empresas sociais. Quando falamos em empresas sociais estamos também a pensar nas cooperativas, ou apenas nos estamos a referir aos outros tipos de empresas que integram a economia social? As cooperativas são uma das espécies das empresas sociais, que assim, enquanto tais, seriam o género em que aquelas se integrariam? Ou as cooperativas são um tipo autónomo de empresas que partilham com as empresas sociais o espaço empresarial que nem é público nem é privado lucrativo?

Olhando para as realizações concretas, através das quais se tem vindo a afirmar a noção de empresa social, não faz sentido excluir dela as cooperativas. Empiricamente, de facto, parece claro que as cooperativas fazem parte das empresas sociais.<sup>30</sup> Estão dentro delas. Constituem uma importante região autónoma do território mais amplo. Mas se as cooperativas são uma parte diferenciada de um todo, além de ser legítimo que se valorize essa diferenciação, não pode deixar de se dar importância própria à parte não cooperativa desse todo.

---

<sup>29</sup> Pode tratar-se mesmo de uma simples mudança de ponto de vista que não envolva modificações substanciais. De facto, se for entendido que a economicidade é o cerne da empresarialidade, apenas se estará a deixar de dar centralidade ao tipo de actividade que estiver em causa, para se valorizar o tipo de organização que a desenvolve.

<sup>30</sup> No projecto internacional da UCE, em que participei em conjunto com outros investigadores do Centro de Estudos Cooperativos da FEUC, foi necessário apurar o conteúdo e o âmbito da noção de empresário social. Foram abrangidas, num inquérito integrado no projecto, quer cooperativas, quer outros tipos de empresas sociais, em Portugal, em França, na Bélgica e na Itália. Verificou-se que as competências exigidas aos empresários de todas essas entidades eram do mesmo tipo, confirmando-se que faz todo o sentido encará-las em conjunto, sem que isso signifique menosprezo pelas particularidades das diversas espécies de empresas sociais e, em especial, das cooperativas enquanto uma dessas várias espécies.

No caso português, portanto, pode falar-se de empresas sociais em duas acepções: em sentido amplo, abrangem também as cooperativas; em sentido restrito, deixam-nas de fora. Ou por outras palavras: nas empresas sociais há duas subcategorias, as empresas sociais de natureza cooperativa e as empresas sociais propriamente ditas. Aliás, esta posição é a que mais plenamente se harmoniza com o perfil delineado pela CRP para o espaço empresarial que nem é público nem privado lucrativo.

Tudo isto, conquanto relevante, não esclarece por completo o que se deve entender por empresa social. Sem a pretensão de se chegar a uma posição definitiva e inexpugnável, optou-se por procurar, não a essência lógica de um conceito, mas a simples delimitação de um campo.

Nesta perspectiva, o mais esclarecedor parece ser uma delimitação pela negativa, a partir da exclusão dos diversos tipos de empresas cujo perfil, de um ponto de vista jurídico, esteja já claramente adquirido. Assim, serão empresas sociais todas as que, não sendo públicas, não têm por finalidade a repartição dos lucros. Estarão, portanto, excluídas da categoria em causa todas as empresas com fins lucrativos, quer a sua titularidade seja individual, quer colectiva.

No entanto, neste último caso, deve ter-se em conta uma situação particular: o facto de a titularidade de uma empresa pertencer a uma sociedade comercial, cujas participações sociais são detidas por entidades que integram a economia social. Quando tal acontece, estamos perante uma empresa social,<sup>31</sup> porque, embora o seu princípio activo ou a sua lógica funcional seja a procura do lucro, os resultados obtidos não são individualmente apropriáveis pelos membros das entidades titulares da sociedade, dado serem de facto verdadeiros fundos irrepartíveis.

Assim, a noção de empresa social é limitada negativamente por dois vectores: 1) não ser pública; 2) não ser compatível nunca, em última instância, com a apropriação individual dos seus eventuais lucros, mesmo que estes possam ser gerados no decurso do seu circuito económico interno.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Não se mostrando congruente qualquer outra solução, será imprudente menosprezar as dificuldades conceptuais e as incertezas doutrinárias que subsistem neste terreno. Eis um campo onde seria fecunda uma nova abordagem interdisciplinar, bem como uma nova imaginação jurídica.

<sup>32</sup> Podem ser apropriáveis por entidades colectivas, mas não são individualmente repartíveis pelos seus membros. Por exemplo, à actividade de uma sociedade comercial titulada por várias cooperativas presidirá naturalmente uma lógica de lucro, pelo que os respectivos dividendos serão naturalmente repartíveis pelas cooperativas titulares dessa sociedade. Todavia, nunca poderão reverter individualmente como excedentes para os membros dessas cooperativas. À luz do direito vigente, parece ser este o caminho; contudo, talvez

Na esteira desta linha de raciocínio, são empresas sociais, no quadro da ordem jurídica portuguesa: 1) as entidades produtivas integradas no sector cooperativo e social; 2) as fundações e as associações que actuem, directa ou indirectamente, como empresas; 3) as empresas tituladas por sociedades comerciais, cujas participações sociais sejam detidas na totalidade por entidades incluídas nos números anteriores.<sup>33</sup>

Uma outra questão, que apenas vai ser afluída, consiste em saber o que distingue as associações e as fundações que sejam consideradas empresas sociais das que o não forem. O caminho mais fecundo para uma resposta parece ser a valorização de um conceito de empresa *in genere*, onde possam subsumir-se todos os tipos de empresa, ficando assim claro quais as organizações que não pode abranger.

No caso português, podemos seguir Orlando de Carvalho quando nos propôs o seu conceito de empresa *in genere*: “uma organização de factores produtivos que, constituindo uma forma relativamente estável de exercício de uma actividade de produção (entendida, evidentemente, em sentido amplo) com vista à obtenção de um ganho, ou de um excedente socialmente legítimo, se insere no projecto de transformação da economia que é previsto na Constituição da República e executado gradualmente sob os auspícios do Plano, e obedece ao princípio da racionalização, na sua tríplice face de planificação, adequação ao fim e contabilização, inserindo-se no tráfico como um centro autónomo de imputação de responsabilidade económica e jurídica ou, pelo menos, como um meio funcionalmente diferenciado de estabelecer o encontro entre a oferta e a procura” (1977: 7).

É uma noção que continua consistente e actual, se lhe retirarmos a parte em que, radicando-se na conjuntura, diz: “se insere no projecto de transformação da economia que é previsto na Constituição da República e executado gradualmente sob os auspícios do Plano”. Na verdade, este excerto reflecte directamente o impulso transformador do 25 de Abril de 1974, presente em toda a sua latitude na Constituição de 1976, na época ainda vigente na sua versão inicial. Um impulso cuja expressividade jurídico-constitucional as revisões constitucionais de 1982 e 1989 viriam atenuar drasticamente.

---

fosse útil construir um novo quadro jurídico que desse às cooperativas instrumentos de agilização próprios, de modo a tornar evitável recorrer a figuras e caminhos que lhes são estranhos.

<sup>33</sup> E se essas participações sociais forem detidas, não na totalidade, mas sim maioritariamente por esse tipo de entidades? Pode ser-se tentado a responder imediatamente que, nesse caso, também seriam empresas sociais, só o não sendo se essas participações forem minoritárias. Mas há que ter cuidado, devendo valorizar-se a especificidade de cada caso, dando-se proeminência à real hegemonia interna das entidades integradas na economia social, não valorizando apenas uma estrita aritmética do número de votos.

Mas se omitirmos este aspecto da noção proposta não lhe retiramos o essencial do sentido, que mesmo sem ele se mantém assim plenamente válido. É uma noção assente no destaque de cinco eixos principais.

No primeiro, salienta-se, como elemento básico da identidade de qualquer empresa, o facto de estarmos perante uma organização de factores produtivos.

Depois, precisa-se que essa organização, para poder ser considerada empresa, se traduza numa actividade produtiva que assuma um mínimo de estabilidade.

Em seguida, refere-se o tipo de objectivo susceptível de ser visado por essa actividade, para que ela seja própria de uma empresa. Ele deve representar “um ganho” ou um “excedente socialmente legítimo”. Pode discutir-se a completa pertinência das expressões usadas, mas parece clara a intenção de Orlando de Carvalho de recusar a ideia de que a lucratividade é um elemento *sine qua non* da noção de empresa. Do mesmo modo, parece ter querido, ao referir-se aos excedentes, sublinhar a pertença das cooperativas ao conjunto das empresas.

Depois, procura sublinhar-se que a empresarialidade exclui necessariamente a procura desordenada de um fim, uma vez que implica um comportamento racional, no qual se destacam três eixos dominantes: planificação, adequação ao fim e contabilização.

Por último, valoriza-se como elemento da empresarialidade o modo como uma organização se relaciona com o seu exterior. Deve assumir-se como um suporte diferenciado de responsabilidade, não só económica, mas também jurídica, embora se admita reconhecer também a qualidade empresarial a meios funcionalmente diferenciados “de estabelecer o encontro entre a oferta e a procura”, mesmo que não sejam destinatários de uma responsabilidade autónoma.

Tomando como base esta noção de empresa *in genere*, pode compreender-se que o facto de haver fundações ou associações que não são empresas sociais resulta precisamente do facto de elas não serem empresas. E se entendermos que é a sua caracterização como empresas sociais que as coloca no âmbito da economia social, verifica-se que elas não a integram porque não se regem por uma lógica empresarial.

Procurando concluir com uma síntese do que se tem vindo a dizer de mais estruturante, pode afirmar-se que, no caso português,

- ao ser valorizada a noção de “sector cooperativo e social”, há uma recepção jurídico-constitucional autónoma que abrange quase toda a economia social;
- nenhum dos tipos legais de pessoas colectivas está globalmente excluído da economia social, embora as sociedades comerciais o estejam do “sector cooperativo e social”;
- não são abrangidas pela economia social, nem as empresas públicas, nem os órgãos da administração pública.

## **5. O enquadramento jurídico-constitucional do sector cooperativo e social**

**5.1.** Como se mostrou, o “sector cooperativo e social”, tal como a CRP o define, não abrange toda a economia social. No entanto, a parte da economia social que lhe é exterior é reduzida, sendo assim certo que as suas componentes mais significativas são envolvidas pelo sector em causa. Por isso, no caso português, a análise dos quadros jurídicos da economia social implica, naturalmente, como aspecto determinante um percurso atento através do que dispõe a CRP sobre esse sector.

Saliente-se que não há uma completa simetria no relevo constitucional atribuído às duas vertentes do “sector cooperativo e social”. De facto, embora a vertente cooperativa corresponda apenas a um dos subsectores – o cooperativo – e a vertente social abranja os outros três – o comunitário, o autogestionário e o solidário –, é mais amplo o conjunto de artigos que se refere ao subsector cooperativo do que aquele que incide no sector encarado no seu todo. E são residuais as referências específicas a qualquer dos subsectores que integram a vertente social.

Entre os artigos que incidem sobre o conjunto do sector cooperativo e social, o preceito nuclear é o art. 82º, que consagra e caracteriza os três sectores de propriedade dos meios de produção existentes: público, privado, cooperativo e social. Especifica, naturalmente, os quatro subsectores deste último: cooperativo, comunitário, autogestionário e solidário – que, como vimos, se agrupam em duas vertentes, uma cooperativa e outra social. Refere ainda a coexistência entre os três sectores.

Esta coexistência é um dos princípios fundamentais da organização económica assumidos pela CRP no seu art. 80º.<sup>34</sup> Através de um outro desses princípios, na alínea f) garante-se a “protecção do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção”.

O art. 288º da CRP compreende os limites materiais de qualquer revisão, aqueles não podem ser transgredidos, mesmo por uma unanimidade que quisesse ignorá-los. Entre as catorze alíneas que especificam outros tantos limites sublinhe-se: “a coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção”.<sup>35</sup>

No art. 165º, enumeram-se as matérias abrangidas pela reserva relativa de competência da Assembleia da República, referindo a respectiva alínea x) o “regime dos meios de produção integrados no sector cooperativo e social de propriedade”.

Um outro preceito, que dispõe sobre o sector em causa no seu todo, é o art. 136º, que regula o veto do Presidente da República. Ao contrário da regra geral,<sup>36</sup> para ultrapassar por nova votação na Assembleia da República o veto presidencial dos diplomas legais, que incidem sobre certas matérias taxativamente mencionadas no texto constitucional, é exigida uma maioria qualificada de dois terços. Entre essas matérias, nos termos da alínea b) do n.º 3 do mesmo artigo, estão “os limites entre o sector público, o sector privado e o sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção”.

**5.2.** Na mensagem normativa que resulta dos preceitos, que expressamente se referem ao sector no seu todo, estão claramente inscritos dois princípios lógicos, dois

---

<sup>34</sup> A alínea b) do art.º 80 inclui entre os princípios fundamentais da organização económica: “Coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção”.

<sup>35</sup> Para não tornar os limites materiais da Constituição num obstáculo absolutamente inamovível, há quem sustente a possibilidade de os contornar através de uma dupla revisão: num primeiro processo de revisão seria retirado o limite que impede a revisão pretendida; num segundo processo de revisão introduzir-se-ia a alteração pretendida. Deste modo, uma alteração que contendesse com os limites materiais de revisão da CRP implicaria um acordo de dois terços de deputados durante um período de pelo menos dez anos, necessário para se consumarem duas revisões constitucionais. A natureza estrutural e consensual dos limites consagrados no texto constitucional fez com que até agora nunca nenhum partido tenha proposto qualquer alteração ao preceito em causa.

<sup>36</sup> Nos termos do que dispõe o n.º 2 do art.º 136, como regra geral, no caso de veto do Presidente da República: “Se a Assembleia da República confirmar o voto por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções, o Presidente da República deverá promulgar o diploma no prazo de oito dias a contar da sua recepção”.



vectores estruturantes da sua lógica de conjunto: o da coexistência e o da protecção.<sup>37</sup> Mas não deixam também de se incorporar nessa mensagem normativa, embora apenas implicitamente, dois outros princípios: o da autonomia e o da liberdade.

O princípio da autonomia reflecte directamente o facto de estarem constitucionalmente consagrados fora do sector público dois sectores distintos – o privado e o “cooperativo e social”. Assim, no caso português, no plano jurídico-constitucional, aquilo que não é público está dividido em duas partes distintas, pelo que ambas devem ser encaradas como regiões autónomas entre si e não como partes de um conjunto unificado.

O princípio da liberdade tem uma expressão destacada no que concerne às cooperativas e tem também consagração expressa no que diz respeito às associações em geral, pelo que não se vê motivo para o não encarar como extensível a todo o “sector cooperativo e social”. Ou seja, não se vê qualquer razão para não o considerar implicitamente consagrado para o conjunto do “sector cooperativo e social”.<sup>38</sup>

**5.3.** Percorridas as disposições constitucionais que visam o “sector cooperativo e social” na sua globalidade, vão agora comentar-se os artigos que se ocupam de cada um dos subsectores ou de parcelas ou aspectos de cada um deles.

Há dois outros preceitos que incidem nas cooperativas em geral, embora em números autónomos se ocupem também da autogestão. Assim no art. 61º, há três números dirigidos às cooperativas. No nº 2, “é reconhecido o direito à livre constituição de cooperativas, desde que observados os princípios cooperativos”. Explicita-se deste modo o princípio da liberdade, relativamente às cooperativas, num dos seus aspectos, o que diz respeito à sua constituição. Por outro lado, ganha corpo o princípio da conformidade com os princípios cooperativos da ACI.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Como atrás se viu, coexistência entre os três sectores de propriedade dos meios de produção e protecção do sector cooperativo e social.

<sup>38</sup> O facto de, quanto às fundações, existir o reconhecimento por concessão não pode ser encarado como destruição da liberdade de criação e funcionamento, mas apenas como um processo de constituição diferente subordinado a uma mesma valorização do princípio da liberdade.

<sup>39</sup> A CRP impõe a obediência aos princípios cooperativos, embora não diga quais eles são. No entanto, desde sempre que a doutrina jurídica portuguesa unanimemente entendeu que a CRP se referia aos princípios cooperativos consagrados pela ACI. Tanto assim é que, em mais do que um processo de revisão constitucional, foi entendido que era desnecessário afirmar isso mesmo, uma vez que não havia qualquer dúvida. Aliás, o Código Cooperativo na sua versão actual, vigente desde 1997, transcreve num dos seus artigos, precisamente, o elenco de princípios cooperativos consagrado pela ACI.

No n.º 3 do mesmo artigo, consagra-se a liberdade de funcionamento das cooperativas, bem como a sua liberdade de organização. E assim se explicitam os outros dois aspectos do referido princípio da liberdade, no que diz respeito às cooperativas.<sup>40</sup>

Por último, no n.º 4, admite-se que por lei possam ser estabelecidas “especificidades organizativas” no que diz respeito às “cooperativas com participação pública”. Neste ponto, valoriza-se o que há de particular nas *régies* cooperativas.<sup>41</sup>

O art. 85º, nos seus dois primeiros números, ocupa-se igualmente das cooperativas em si próprias, encaradas no seu todo, mas o seu n.º 3 incide especificamente na autogestão. O n.º 1 diz que “o Estado estimula e apoia a criação e a actividade de cooperativas”. Concretiza-se assim, de certo modo, quanto às cooperativas o princípio da protecção, atrás referido como abrangendo todo o “sector cooperativo e social”. Mas essa concretização ganha verdadeiramente corpo com o n.º 2: “A lei definirá os benefícios fiscais e financeiros das cooperativas, bem como condições mais favoráveis à obtenção de crédito e de auxílio técnico”. Se houvesse alguma dúvida quanto à importância constitucional do princípio de protecção para o “sector cooperativo e social”, ela ficaria assim desfeita, pelo menos no que concerne à vertente cooperativa.

Nestes dois últimos artigos referidos, reflectem-se dois princípios lógicos do sentido normativo da Constituição Cooperativa:<sup>42</sup> o princípio da unidade e o princípio da intercooperação.

O primeiro é um relevante elemento caracterizador do modo como a CRP encara o fenómeno cooperativo, já que se refere às cooperativas no seu todo, valorizando assim a cooperatividade em si própria. Podia acolher, distinguindo-as das outras e outorgando-lhes relevo enquanto tais, algumas das práticas cooperativas que correspondem a algum ou alguns dos ramos,<sup>43</sup> mas não o fez. Deste modo, sublinhou o que já acontecera nos

---

<sup>40</sup> A liberdade das cooperativas está claramente presente na visão da cooperatividade consubstanciada nos princípios da ACI, mas a CRP dá-lhe um tal relevo que impõe o seu especial destaque (Cf. Namorado, 2005: 83).

<sup>41</sup> Veja-se a nota 22.

<sup>42</sup> A doutrina jurídico-constitucional refere-se correntemente à Constituição Económica, quando pretende designar a parte da Constituição que se ocupa directamente da economia. Falar na Constituição Cooperativa traduz um comportamento idêntico, quanto aos preceitos constitucionais que se ocupam especificamente das cooperativas.

<sup>43</sup> Nos termos do art.º 4º do Código Cooperativo os ramos do sector cooperativo são: a) Consumo; b) Comercialização; c) Agrícola; d) Crédito; e) Habitação e construção; f) Produção operária; g) Artesanato; h) Pescas; i) Cultura; j) Serviços; l) Ensino; m) Solidariedade social.

preceitos constitucionais que se ocupam do sector cooperativo e social no seu todo,<sup>44</sup> os quais valorizam também naturalmente a cooperatividade em si própria.

Pelo seu lado, o princípio da intercooperação é sublinhado implicitamente no art. 61º, nº 3, quando especifica as vias de intercooperação formal que podem ser percorridas.<sup>45</sup> Pode entender-se que é tautológica a expressa menção deste princípio, já que ele é naturalmente absorvido pelo princípio mais genérico que consagra a conformidade com os princípios da ACI como um dos vectores normativos da Constituição Cooperativa portuguesa. No entanto, não há dúvida que o preceito citado destaca claramente a intercooperação, o que não acontece com os outros princípios da ACI, sendo esse destaque que com a nossa menção se reflecte.

**5.4.** Há, por último, um terceiro conjunto de preceitos constitucionais que incidem especificamente sobre alguns dos ramos cooperativos. Pode parecer que essa particularização põe em causa o que atrás se disse quanto ao princípio da unidade, como índice da valorização constitucional da cooperatividade em si própria. Mas não é isso o que acontece, já que, neste terceiro conjunto, o que está em causa é o relevo do protagonismo cooperativo como aspecto particular de actividades ou de políticas que, em si próprias, são destinatárias de uma preocupação constitucional autónoma.

O ramo das cooperativas agrícolas é mencionado em quatro artigos, no quadro da área constitucional que se ocupa da política agrícola. O art. 94º, ao visar a “eliminação dos latifúndios”, consagra expressamente a participação nesse processo de “cooperativas de trabalhadores rurais ou de pequenos agricultores”. O art. 95º, ao apontar para o “redimensionamento do minifúndio”, valoriza como uma via possível a integração cooperativa dos minifúndios. O art. 97º, ao fixar os parâmetros a que deve obedecer o auxílio do Estado na prossecução da política agrícola, valoriza expressamente soluções cooperativas. Por último, o art. 98º, não pode deixar de abranger as cooperativas, quando dispõe que: “Na definição da política agrícola é assegurada a participação dos trabalhadores rurais e dos agricultores através das suas organizações representativas”.

---

<sup>44</sup> Como se viu, estes preceitos incidem sempre nas cooperativas no seu todo e não neste ou naquele ramo.

<sup>45</sup> Nos termos do nº 3 do art. 61º da CRP: “As cooperativas desenvolvem livremente as suas actividades no quadro da lei e podem agrupar-se em uniões, federações e confederações e em outras formas de organização legalmente previstas”.

Um dos direitos económicos expressamente garantidos pela CRP é o direito dos consumidores (art. 60º). As cooperativas de consumo, tal como as associações de consumidores, são organizações a quem se reconhece legitimidade para representarem e defenderem os interesses dos consumidores. Têm, por isso, direito ao apoio do Estado, bem como “a ser ouvidas sobre as questões que digam respeito à defesa dos consumidores”. É-lhes também “reconhecida legitimidade processual para defesa dos seus associados ou de interesses colectivos ou difusos”.

No quadro da materialização do direito constitucional à habitação, o art. 65º fixa algumas incumbências do Estado, entre as quais está a de “incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes (...) a fomentar a criação de cooperativas de habitação”.

Quanto às cooperativas de ensino, em si próprias, a referência constitucional é ainda mais ligeira. O n.º 2 do art. 75º limita-se a dizer que “O Estado reconhece e fiscaliza o ensino particular e cooperativo, nos termos da lei”.

**5.5. O relevo constitucional específico de outros subsectores do “sector cooperativo e social” manifesta-se em três outros artigos.**

Isso acontece, quanto ao subsector autogestionário, através de dois desses preceitos. O art. 61º, n.º 5 diz: “É reconhecido o direito de autogestão, nos termos da lei”. Instituída esta regra básica, o art. 85º, n.º 3 indica ao Estado um dever genérico: “São apoiadas pelo Estado as experiências viáveis de autogestão”.

O terceiro artigo deste conjunto tem apenas uma incidência indirecta no subsector solidário, embora essa incidência assuma a maior importância. Trata-se do art. 46º, que garante a liberdade de associação. Aí se explicita o direito de constituir associações, bem como a liberdade do seu funcionamento, ao mesmo tempo que se indicam quais os limites legítimos dessa liberdade.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Nos termos do art. 46º da CRP: “1. Os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respectivos fins não sejam contrários à lei penal. 2. As associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas e não podem ser dissolvidas pelo Estado ou suspensas as suas actividades senão nos casos previstos na lei e mediante decisão judicial. 3. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação nem coagido por qualquer meio a permanecer nela. 4. Não são consentidas associações armadas nem de tipo militar, militarizadas ou paramilitares, nem organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista”.

**5.6.** Para concluir, deve sublinhar-se que todo o conjunto de normas constitucionais a que nos referimos se insere com plena harmonia no sentido normativo genérico da CRP.<sup>47</sup> Não estamos, portanto, perante uma região constitucional atípica, mas perante uma parte da paisagem constitucional portuguesa que se insere com naturalidade no conjunto dos seus preceitos. E esta circunstância traduz-se necessariamente num reforço da eficácia normativa dos preceitos que comentámos.

## **6. O enquadramento jurídico da economia social no plano legislativo comum**

**6.1.** Após ter sido abordado o nível constitucional, vai agora percorrer-se o plano das leis comuns, embora apenas em linhas muito gerais, valorizando-se o tipo de resposta dada pelo legislador em cada subsector, bem como os tipos de qualificação jurídica neles vigentes.

Sublinhe-se, entretanto, que não há um diploma legal que abranja a economia social no seu conjunto, tal como não há uma lei que abranja sequer todo o “sector cooperativo e social”. E, como se poderá ver, o próprio reflexo dos vários subsectores no plano da produção legislativa comum é bastante desigual.

**6.2.** Já vimos que, a nível constitucional, a vertente cooperativa do “sector cooperativo e social” é a que tem um perfil mais marcado, é a que é objecto de uma maior atenção, é aquela cuja lógica é mais explicitada.

No plano das leis comuns, passa-se algo de equivalente, na ordem jurídica portuguesa. Há um Código Cooperativo que se ocupa das cooperativas em geral, abrangendo as regras comuns aos doze ramos que em Portugal constituem o sector. A seu lado, há um diploma legal autónomo que incide especificamente nas cooperativas de interesse público, ou *régies* cooperativas.<sup>48</sup> Como complementos do Código Cooperativo, existem doze decretos-lei, cada um dos quais se ocupa dos aspectos particulares de cada um dos doze ramos.<sup>49</sup> A fiscalidade das cooperativas rege-se por um Estatuto Fiscal Cooperativo,<sup>50</sup> que institui um regime fiscal específico.

---

<sup>47</sup> No mesmo sentido, pode ver-se NAMORADO, 1979, *passim*.

<sup>48</sup> É o Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de Janeiro.

<sup>49</sup> Ver nota 43.

<sup>50</sup> O Estatuto Fiscal Cooperativo consta da Lei n.º 85/98, de 16 de Dezembro.

No caso português, as cooperativas são um tipo autónomo de pessoa colectiva, ao lado das associações, das sociedades comerciais e das fundações. Esta qualificação é a que resulta do direito português actualmente vigente, sendo uma das consequências das modificações jurídicas induzidas pela Revolução de Abril de 1974.<sup>51</sup> Antes, o universo cooperativo repartia-se em duas grandes categorias de cooperativas: uma era constituída por sociedades comerciais, outra por associações.<sup>52</sup> A CRP de 1976 e o Código Cooperativo de 1980 transformaram radicalmente a natureza desse quadro jurídico, tendo originado o que actualmente existe.

**6.3.** Já é bem diferente o modo como, no plano da legislação comum, são tratados os vários subsectores da vertente social do “sector cooperativo e social”.

Começemos pelo subsector comunitário. Nos termos da al. b) do n.º 4 do art. 82.º, ele abrange “Os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais”. Sem prejuízo da existência de outros bens comunitários, são os baldios o elemento largamente dominante deste subsector. São regidos por legislação própria, a Lei n.º 68/93, de 4 de Setembro, designada por Lei dos Baldios.

Nos termos do n.º 1 do seu art. 1.º, “São baldios os terrenos possuídos e geridos por comunidades locais”. O n.º 2 esclarece que, “para os efeitos da presente lei, comunidade local é o universo dos compartes”. Pelo número seguinte fica, por fim, a saber-se que “São compartes os moradores de uma ou mais freguesias ou parte delas que, segundo os usos e costumes, têm direito ao uso e fruição do baldio”.

---

<sup>51</sup> Na ordem jurídica portuguesa, estão consagrados quatro tipos legais de pessoas colectivas: sociedades comerciais, associações, fundações e cooperativas. A autonomia de cada um dos três primeiros é consensual, mas já não é pacífica a qualificação jurídica das cooperativas. Alguns autores consideram-nas sociedades (Cf. Correia, 2005: 140), outros encaram-nas como associações (Cf. Pinto, 1983:290), outros, finalmente, vêem-nas como um tipo autónomo de pessoas colectivas (Cf. Namorado, 2000: 241 e ss). A expressa menção na lei de que as cooperativas não têm fins lucrativos (n.º1 do art. 2.º do Código Cooperativo), conjugada com a indicação da finalidade de repartição dos lucros como elemento essencial da caracterização legal das sociedades (art. 980.º do Código Civil), torna difícil de sustentar a primeira posição. Por outro lado, qualificar as cooperativas como associações significaria uma completa desconsideração pela vertente empresarial da realidade cooperativa, uma indiferença total perante o facto de as associações, ao contrário das cooperativas, não terem capital social, bem como esquecer o processo de diferenciação histórica das cooperativas, no seio da nebulosa associativa. Desse modo, parece justificado considerar-se que no direito português as cooperativas constituem um tipo legal autónomo de pessoas colectivas.

<sup>52</sup> Poucos anos antes da Revolução do 25 de Abril de 1974, o governo fascista resolveu decretar essa diferença, para, ao incluir as cooperativas culturais na categoria das associações, fazer recair sobre elas o apertado controle administrativo que vigiava e constringia as associações, em contraponto com o regime menos interventor que regia as sociedades comerciais, categoria onde até então se incluíam todas as cooperativas, dado serem regidas pelo Código Comercial.

Pelo art. 3º, ficamos a conhecer as finalidades dos baldios: “Os baldios constituem em regra logradouro comum, designadamente para efeitos de apascentação de gados, de recolha de lenhas ou de matos, de culturas e outras fruições, nomeadamente de natureza agrícola, silvícola, silvo-pastoril ou apícola.”

**6.4.** O subsector autogestionário, constituído pelos “meios de produção objecto de exploração colectiva por trabalhadores”, nos termos da al. c) do nº 4 do art. 82º, é um caso particular. As empresas em autogestão como fenómeno organizativo específico e autónomo,<sup>53</sup> embora tivessem tido alguma difusão nos anos imediatamente posteriores a 1974, acabaram por rapidamente definharem até se reduzirem a uma realidade residual.

O elemento nuclear da sua regulação jurídica, no caso português, é a Lei nº68/78, de 16 de Outubro, a Lei das Empresas em Autogestão. Embora formalmente não tenha perdido a vigência, os seus objectivos eram predominantemente circunstanciais. Um dos principais foi a regularização jurídica de um conjunto de situações de facto que correspondiam à autogestão<sup>54</sup>, embora não deixasse também de poder servir de base jurídica a realidades organizativas duradouras.<sup>55</sup> A incipiência das políticas públicas de fomento e a evolução da sociedade no seu todo foram os factores decisivos da evolução referida.

**6.5.** Quanto ao subsector social, como atrás se mostrou, ele pode considerar-se como o mais próximo da parte da economia social que não pertence ao “sector cooperativo e social”. As organizações que o integram assumem configurações jurídicas diversas, já que, para além de poderem ser associações ou fundações, no caso das primeiras, podem ser de vários tipos. Para além disso, no âmbito deste subsector, podem ser valorizados outros tipos de conjuntos de organizações, como é o caso das IPSS (Instituições Particulares de Solidariedade Social), que tanto podem assumir a forma jurídica de associação como de fundação.

---

<sup>53</sup> Este tipo de empresas concretizava a ideia de uma gestão autónoma dos trabalhadores com incidência em bens cuja titularidade lhes não pertencia. Regra geral, a propriedade desses bens era pública. Como exemplo deste tipo de empresas, podem referir-se as chamadas “Unidades Colectivas de Produção” que surgiram em Portugal no quadro da reforma agrária que se seguiu ao 25 de Abril de 1974.

<sup>54</sup> Como escreveu Diogo Duarte, a propósito da Lei nº68/78, de 16 de Outubro, “Até à regularização definitiva, o diploma cria uma situação de «autogestão provisória», em que a nua-titularidade da empresa pertence ao proprietário, a posse útil e gestão cabe ao colectivo dos trabalhadores sob tutela do Instituto Nacional das Empresas em Autogestão” (Comissão Coordenadora das Empresas em Autogestão, 1981:155).

<sup>55</sup> O mesmo autor qualificou como «autogestão definitiva» a situação em que “ficarem os bens a pertencer em nua-titularidade ao Estado e em posse e gestão útil ao colectivo dos trabalhadores”(1981:154).

De facto, há dois vectores que estruturam a identidade do subsector social: a ausência de fins lucrativos e a opção pela solidariedade social como objectivo. Qualquer tipo de pessoa colectiva que incorpore estas duas características pertence a este sector, a não ser que tenha uma relação explícita de pertença a outro sector ou subsector. É o que acontece, por exemplo, com as cooperativas de solidariedade social, que embora não tenham fins lucrativos e tenham a solidariedade social como objectivo, pertencem ao subsector cooperativo e não ao subsector solidário. Para além disso, o legislador constituinte achou por bem mencionar expressamente as “entidades de natureza mutualista” como fazendo necessariamente parte deste último subsector.

Integram, portanto, este subsector todas as associações mutualistas, bem como todas as IPSS, cuja forma jurídica seja a de associação ou de fundação, bem como as que se radiquem em irmandades da misericórdia que são associações de direito canónico.<sup>56</sup> Sendo assim, no plano da legislação comum, no espaço do subsector solidário, deve mencionar-se o Código das Associações Mutualistas.<sup>57</sup> Paralelamente, há que referir o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social.<sup>58</sup>

Nos termos do n.º 1 do art.º 2º deste diploma legal, as instituições em causa podem assumir cinco tipos de formas jurídicas: associações de solidariedade social, associações de voluntários de acção social, associações de socorros mútuos, federações de solidariedade social e irmandades de misericórdia. Estes cinco tipos de instituições podem agrupar-se em uniões, federações e confederações. Por força de ulterior diploma,<sup>59</sup> as cooperativas de solidariedade social foram equiparadas às IPSS.

Portanto, pode concluir-se que o subsector solidário inclui duas áreas radicadas em leis específicas, a das Associações Mutualistas e a das IPSS. Além delas, ele compreende ainda quaisquer outras entidades que correspondam às características do subsector constitucionalmente fixadas, independentemente da sua forma jurídica ou de outros aspectos particulares que as distingam.

---

<sup>56</sup> Nos termos do n.º 1 do art.º 10º da Concordata entre a Santa Sé e o Estado Português de 18 de Maio de 2004: “A Igreja Católica em Portugal pode organizar-se livremente de harmonia com as normas do direito canónico e constituir, modificar e extinguir pessoas jurídicas canónicas a que o Estado reconhece personalidade jurídica civil”. Dispõe depois o art. 12º que “As pessoas jurídicas canónicas, reconhecidas nos termos do artigo 10, que, além de fins religiosos, prossigam fins de assistência e solidariedade, desenvolvem a respectiva actividade de acordo com o regime jurídico instituído pelo direito português e gozam dos direitos e benefícios atribuídos às pessoas colectivas privadas com fins da mesma natureza”.

<sup>57</sup> Este Código foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 72/90, de 3 de Março.

<sup>58</sup> Este Estatuto foi publicado através do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro.

<sup>59</sup> Trata-se da lei n.º 101/97, de 13 de Setembro.



**6.6.** Às organizações que, integrando-se na economia social, são, no entanto, exteriores ao sector cooperativo e social, não corresponde qualquer regulação jurídica própria que as encare como um conjunto dotado de uma identidade específica.

A fluidez dos seus limites e a tensão entre as várias lógicas que nelas convivem podem gerar dificuldades jurídicas novas, impondo a juristas e legisladores o risco crescente de serem colocados perante problemas que lhes exijam particular criatividade e uma particular capacidade lógica.

## Referências bibliográficas:

- Alcolea-Bureth, Anne-Marie (2004), *Pratiques et Théories de l'Économie Solidaire*. Paris : L'Harmattan.
- Canotilho, J.J. Gomes; Moreira, Vital (2005), *Constituição da República Portuguesa* (8ª edição revista). Coimbra: Coimbra Editora.
- Carvalho, Orlando de (1977), *Direito das Empresas – Introdução*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (policopiado).
- CESCE (Comité Económico e Social das Comunidades Europeias) (1986), *Les Organisations Coopératives, Mutualistes et Associatives dans la Communauté Européenne*. Bruxelas: Editions Delta.
- COLLECTIF MB<sup>2</sup> (2001), *Pour un économie alternative et solidaire*. Paris: l'Harmattan.
- Comissão Coordenadora das Empresas em Autogestão (1981), *A realidade da autogestão em Portugal*. Lisboa: Perspectivas & Realidades.
- Correia, Miguel J. A. Pupo (2005), *Direito Comercial – Direito da Empresa* (9ª edição refundida e actualizada). Lisboa: Ediforum.
- Costa, Fernando Ferreira da (1986), *As cooperativas e a economia social*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Costa, Fernando Ferreira da (1991), *Contributo português na ideação de uma economia social*. Lisboa: INSCOOP.
- Desroche, Henri (1983), *Pour un Traité d'Économie Sociale*. Paris: CIEM.
- Franco, Raquel Campos *et al.* (2005), *O sector não lucrativo português numa perspectiva comparada*. Porto: Univ. Católica Portuguesa/ Johns Hopkins University.
- Franco, Raquel Campos; Gonçalves, Rui Hermenegildo (2006), *Sector Não Lucrativo – compilação de legislação sobre as organizações da sociedade civil*. Porto: Publicações da Universidade Católica.
- Guigue, Bruno (2001), *L'Économie Solidaire – alternative ou palliatif?*. Paris: l'Harmattan.
- Jeantet, Thierry (2003), *La Economía Social Europea*, (2ªed.). Valencia: CIRIEC España.
- Laville, Jean-Louis; Cattani, António David (sous la direction de) (2005), *Dictionnaire de L'Autre Économie*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Namorado, Rui (1979), “Os princípios cooperativos e a Constituição”, *Vértice*, 417-418 e 420-421.
- Namorado, Rui (1988), “A Economia Social em Questão”, *Oficina do CES*, 5.
- Namorado, Rui (2000), *Introdução ao Direito Cooperativo*. Coimbra: Almedina.
- Namorado, Rui (2001), *Horizonte Cooperativo*. Coimbra: Almedina.
- Namorado, Rui (2001), “Economia Social – um conceito de solidariedade sustentável”, *Pensamento Cooperativo*, 2.
- Namorado, Rui (2004), “A Economia Social — uma constelação de esperanças”, *Oficina do CES*, 213.
- Namorado, Rui (2005), *Cooperatividade e Direito Cooperativo*. Coimbra: Almedina.
- Nunes, Francisco; RETO, Luís; Carneiro, Miguel (2001), *O terceiro sector em Portugal: delimitação, caracterização e potencialidades*. Lisboa: INSCOOP.

- Paiva, Flávio (2001), “Teses e Dissertações Académicas sobre o Terceiro Sector – guia bibliográfico”, *Pensamento Cooperativo*, 2.
- Pérez Giner, Francisco (2003), *La Economía Social – sus claves*. Valência: CIRIEC España.
- Pinto, Carlos Mota (1983), *Teoria Geral do Direito Civil*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Que Perspectivas para a Economia Social em Portugal?* (1989). Lisboa: CEEPS.
- Rodrigues, José António (2000), *Código Cooperativo – Anotado e Comentado*. Lisboa: Quid Juris.
- Serens, M. Nogueira (edição compilada por) (2006), *Código das Sociedades Comerciais* (13<sup>a</sup> edição). Almedina: Coimbra.
- Singer, Paul (2002), *Introdução à Economia Solidária*, (1<sup>a</sup> reimpressão-2004). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.