

# COOPERATIVAS DE INTERESSE PÚBLICO EM PORTUGAL

## CAPÍTULO 1 - A LEI

O artigo 6º do Código Cooperativo (na sua presente versão, a da Lei 51/96, de 7 de Setembro) permite a criação de cooperativas de interesse público ou *régies cooperativas*.

Podem ser membros deste tipo de organizações: o Estado, outras pessoas colectivas de direito público, como municípios, regiões autónomas ou empresas públicas, mas também cooperativas, associações e/ou utilizadores dos bens e serviços produzidos. As cooperativas de interesse público podem estar formadas apenas por membros públicos, mas neste caso devem estar abertas à chamada sociedade civil ao abrigo do princípio da porta aberta.

Algumas das cooperativas de interesse público já constituídas são excelentes exemplos de economia social, ao juntarem cooperativas e associações, com autoridades locais ou mesmo departamentos do Governo central. Isso aconteceu mesmo alguns anos antes do renascimento do conceito de economia social na Europa, que se deveu à iniciativa de Roger Louet no Conselho Económico e Social da Comunidade Europeia, seguido do empurrão de François Mitterrand de 1989, em Bruxelas, ao impor à Comissão a criação de uma divisão de economia social na nova Direcção geral XXIII, atribuída ao então Comissário português, António Cardoso e Cunha.

O principal objectivo de uma *régie cooperativa* é, pois, a prossecução de actividades de interesse público, mormente cobrindo áreas em que os serviços já não conseguem ser totalmente providenciados pelo Estado ou entidades públicas regionais. No nº 3 do artigo 1º do Decreto-Lei 31/84, de 21 de Janeiro, que institui o regime jurídico das cooperativas de interesse público, pode ler-se que “*são, entre outras, indicativas de fins de interesse público as situações em que a prossecução do objecto da cooperativa dependa da utilização, nos termos permitidos pela lei, de bens do domínio público, ou do domínio privado indisponível do Estado, ou se traduza no exercício de uma actividade que a Constituição ou a lei vedam à iniciativa privada.*”

O capital é subscrito pelos membros nos termos do acto constitutivo. Se bem que teoricamente o Estado ou outras pessoas colectivas públicas possam entrar para a cooperativa em posição minoritária, tal não tem sido o caso na grande maioria das cooperativas de interesse público criadas, já que as entidades públicas querem manter a gestão e o poder de decisão, em termos de votos e orientação das actividades a levar a cabo.

O Código Cooperativo foi adoptado em 1980. As *régies cooperativas* já nele estavam previstas, mas só foram regulamentadas quatro anos depois.

No preâmbulo do diploma que as criou pode ler-se “... *ela (a figura) não tem, entre nós, qualquer tradição, nem sequer foi ainda objecto de uma suficiente teorização que permitisse avaliar a sua correcta aplicabilidade à nossa actual realidade cooperativa. Daí ter havido, na redacção do presente diploma, a preocupação de não lhe dar um carácter excessivamente regulamentador.*”

E logo adiante: “*Embora se considere que a cooperativa de interesse público é uma figura jurídica que se deve aproximar, tanto quanto possível, da cooperativa pura e simples, não se pode olvidar que a sua especial índole, assim como a natureza dos membros que constituem a parte pública, determina, por vezes, a adopção de algumas soluções que nem sempre se coadunam com a pureza dos princípios cooperativos.*”

O legislador enfrenta, assim, um duplo desafio: podem entes públicos ser membros de cooperativas, e se sim, como podem manter o controlo dos processos decisórios numa organização assente na igualdade (um homem, um voto).

A minha resposta é positiva no que ao primeiro desafio diz respeito, mas negativa quanto ao segundo. Ou pelo menos, poderia assumir que a igualdade, o princípio do controle democrático, pudesse ser adiado durante um certo tempo, mas nunca eternamente. Voltarei a este assunto.

Para melhor compreender o problema veja-se o conteúdo do artigo 3º do Código Cooperativo. Na sua versão de 1996, publicada após a revisão dos princípios cooperativos no Congresso comemorativo do Centenário da Aliança Cooperativa Internacional (ACI), em Manchester, 1995, estatui-se que uma cooperativa só é reconhecida em Portugal se todos os princípios cooperativos e a declaração dos valores da cooperação forem observados. Até aí (primeira versão de 1980 e revisões posteriores) essa obrigação não estava clara. Dizia-se, então, que as cooperativas deviam observar os princípios cooperativos, mas nunca houve uma identificação expressa desses princípios como sendo os da Aliança Cooperativa Internacional.

Se com essa nova redacção se resolveu um problema de interpretação, criou-se outro. Assim, desde 1996 que existirão problemas se decidirmos criar em Portugal (o que não tem sido permitido pelo Banco de Portugal, mesmo face à existência na Constituição da República de artigo estatuinto ser livre a criação de cooperativas) cooperativas de poupança e crédito (*credit unions*). Estas têm os seus princípios próprios sob a égide do WOCCU (Conselho Mundial das Credit Unions).

A violação dos princípios cooperativos pelas cooperativas de interesse público, criadas ao abrigo da versão da lei de 1984, era para alguns tão clara, que decidiram pedir ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade do diploma, logo a sua não produção de efeitos. A decisão dos juízes (Acórdão nº 321/89, de 29 de Março, publicado a 20 de Abril, na 1ª Série do Diário da República) contudo, foi a de que apenas os artigos 1º, parágrafo 3º, e 14º eram inconstitucionais, podendo o restante texto ser aplicado e as cooperativas de interesse público ser criadas.

O artigo 1º, § 3º do texto permitia que as cooperativas de interesse público agissem em áreas vedadas à iniciativa privada. Nos casos em que a maioria do capital cooperativo estivesse em mãos de privados, tal não podia ser aceite pelo Tribunal.

Dificuldade derivada era a de saber se as cooperativas de interesse público deveriam ser consideradas como integrando o sector privado de propriedade dos meios de produção ou os sectores público ou cooperativo. Como se sabe, a Constituição da República Portuguesa prevê no seu artigo 82º três sectores de propriedade dos meios de produção, que na terminologia em vigor são: público, privado e cooperativo e social. As cooperativas de interesse público devem incluir-se neste último. Mas, no caso em que a maioria do capital está na mão de pessoas colectivas de direito público a situação não era líquida.

O Professor Rui Namorado, no seu livro “Introdução ao Direito Cooperativo”, defende que a versão de 1996 do artigo 1º soluciona o problema, em conjunto com a revisão constitucional de 1997. Elas são hoje todas parte do sector cooperativo e social.

As *régies* são vistas, não como cooperativas plenas, mas como “organizações afins” (*O presente diploma aplica-se às cooperativas de todos os graus e às organizações afins, cuja legislação especial para ele expressamente remeta*). Pertencem assim em sua opinião à família cooperativa nos termos do direito português. E essa pertença deve-na à revisão constitucional feita em 1997 (artigo 61º,4), que expressamente veio a permitir que elas desobedecessem aos princípios em função das “especificidades estabelecidas na lei para as cooperativas com participação pública” em função da sua “especial natureza”.

Já o problema com o artigo 14º, sobre benefícios fiscais, prendia-se com a competência para conceder tais benefícios, que não podia ser do Governo, mas sim do Parlamento (*“As cooperativas de interesse público usufruem dos benefícios fiscais aplicáveis às cooperativas do mesmo sector de actividade, para além de outros que especificamente lhes venham a ser atribuídos”*). Por isso a declaração de inconstitucionalidade, situação que viria a ser solucionada também mais tarde, estando a lei de 1984 totalmente em vigor.

Vejamos então em detalhe os casos em que a cooperativa de interesse público viola os princípios cooperativos.

A resposta dá-a o próprio legislador no preâmbulo da lei:

- Participação nos órgãos sociais em função do seu peso no capital subscrito (artigo 8º, §1);
- Direito de voto em função do capital subscrito (artigo 12º);
- Possibilidade de a parte pública designar os seus representantes e substituí-los, sem fazer passar a decisão por uma Assembleia Geral (artigo 10º);
- Criação por decisão administrativa e regime de exoneração da parte pública (artigos 13º e 3º, §1º).

E justifica-se: “... a não ser assim, se inviabilizaria, na prática, a constituição de cooperativas de interesse público, pela dificuldade natural que a parte pública sempre teria em se associar, numa posição de estrita igualdade, com as cooperativas e/ou os utentes”. A prática viria a contrariá-lo.

A decisão administrativa pode ter origem: no Conselho de Ministros ou nos Governos Regionais, quando a participação pública deve ser subscrita pelo Estado ou regiões autónomas, e adoptar a forma de Resolução; num ou mais Ministros, quando a subscrição couber a pessoas colectivas de direito público que não sejam autarquias

locais, e adoptar a forma de Portaria; nas assembleias municipais ou assembleias de freguesia, respectivamente, quando a subscrição couber a municípios ou freguesias, adoptando a forma de Deliberação.

A decisão deve incluir:

- Objecto e duração;
- Capital mínimo;
- Capital a subscrever pela parte pública, e outros meios financeiros e patrimoniais afectados a ela, e a que título o são;
- Condições de aumento e alienação do capital da parte pública;
- Condições de exoneração da parte pública;
- Criação de reservas obrigatórias;
- Normas de distribuição de excedentes e reversões para reservas obrigatórias.

Todos compreenderão, assim, que os parceiros não públicos dificilmente poderão decidir o percurso da cooperativa de interesse público e mantê-la viva quando o capital público for retirado, nos termos da decisão administrativa.

O artigo 13º, §2º declara mesmo nula a deliberação da assembleia geral que decida a exclusão da parte pública numa cooperativa de interesse público.

Já o §3º do mesmo artigo aceita a transformação de uma cooperativa de interesse público em cooperativa normal. Diz: “ *A exoneração da parte pública, caso não seja considerada pela lei ou pelos estatutos causa de dissolução da cooperativa de interesse público, poderá implicar a sua transformação em qualquer das espécies de cooperativas legalmente previstas*”. Se a parte privada quer continuar o negócio, apenas terá que aumentar o capital que subscreveu até ao capital mínimo estabelecido no artigo 18º, §2 do Código Cooperativo (mínimo que está ainda ligado à lei específica para cada um dos treze ramos definidos no artigo 4º do Código e ao ramo principal escolhido se a cooperativa for multisectorial).

Encontram-se, assim, várias violações ao princípio do controle democrático, segundo princípio cooperativo, mas também uma violação potencial ao primeiro princípio, à liberdade de manter a organização activa, com um número suficiente de membros, quanto se dá a exoneração da parte pública. Nem sempre poderão os actores não estatais continuar a providenciar serviços aos membros, em função da decisão administrativa que está na origem da criação da cooperativa de interesse público.

A família cooperativa (organizações aceites pela Aliança Cooperativa Internacional), contudo, tem recentemente reconhecido a existência de diversos tipos de experiências de tipo cooperativo, que não observam todos os princípios cooperativos na sua actuação.

Chama-os “*híbridos cooperativos*” e discute-os no seu Comité de Investigadores. Entre os híbridos elencam-se as cooperativas sociais italianas ou as cooperativas de Mondragon, Espanha. Por isso, é legítimo que defenda poderem as nossas cooperativas de interesse público ser consideradas híbridos, de um novo tipo a acrescentar aos já reconhecidos.

Esta defesa terá de esperar por uma vista geral sobre a doutrina do século XX em matéria de *régies cooperativas*, por forma a que depois se possa verificar se cooperativas de interesse público e *régies cooperativas* são sinónimos. Isso leva-me a revisitar Bernard Lavergne, em França, e Paul Lambert, na Bélgica.

## CAPÍTULO 2 – A DOUTRINA

Bernard Lavergne (1884 – 1975) nasceu em Nimes, França.

Seguiu a carreira universitária, tendo defendido tese em 1908 sobre “*O Regime Cooperativo*”. Mais tarde foi responsável na Faculdade de Direito de Paris, entre 1945 e 1957, pela primeira cátedra cooperativa, “Instituições e Doutrinas Cooperativas”.

Paul Lambert escreveu que as obras de Lavergne, que se considera fazer parte da Escola de Nimes, são menos coerentes que as do teórico cooperativo francês mais conhecido, e considerado o expoente máximo daquela escola doutrinal, Charles Gide, mas que foi mais longe que o seu mestre ao inventar as “*régies cooperativas*” e proclamar que o consumidor tem o direito de pedir a socialização do capital existente.

Lavergne foi fiel a Charles Gide na oposição à ideologia materialística e à luta de classes; no reconhecimento da hegemonia do consumidor; na procura de inspiração na religião e ética. Mas reabilitou o interesse pessoal. “*A ordem cooperativa é liberal e profundamente individualista nos meios usados*”, escreveu. O homem era por ele visto como utilizador e não como produtor.

“Corrigiu” Gide ao declarar que o regime cooperativo era superior ao capitalismo, socialismo, corporações e Estado, mas nunca seria deixado só na economia.

A sua maior contribuição, todavia, foi a de alargar o campo de acção cooperativo ao direito público.

Influenciado pelas experiências belgas do pós 1ª Guerra Mundial, descritas por Emile Vandervelde – sociedades nacionais ou sociedades de interesse colectivo – e Edgard Milhaud – sociedades anónimas de colectividades públicas -, reconheceu que o Estado poderia ser membro de cooperativas. As *régies* são mencionadas no seu livro de referência, “*A Ordem Cooperativa*”, e desenvolvidas um ano depois no “*Régies Cooperativas*”.

Escreveu: “*Uma régie cooperativa é uma cooperativa com a característica curiosa de ter por membros, em vez de indivíduos, quase que apenas pessoas morais de direito público: Estado, províncias, departamentos, comunas, entidades públicas*”.

Considerava-as “*uma admirável fórmula de transacção entre a presente ordem capitalista e o delinear do socialismo de Estado ou socialismo sindical, sendo prova de que a gestão de grandes empresas no interesse dos consumidores é possível; resumidamente, pode-se socializar sem nacionalizar*”.

Existiriam dois tipos de cooperativas de consumo: as empresas cooperativas livres e espontâneas, baseadas no modelo de Rochdale, e as empresas cooperativas autorizadas ou públicas. Estas últimas, seguindo um primeiro exemplo criado em 1860 na Bélgica, o “*Crédito Comunal Belga*”, podem garantir uma colaboração entre organizações públicas e cooperativas.

Cinco critérios seriam necessários para o reconhecimento de uma *régie*:

- Criação, pelo menos parcial, por decisão das autoridades públicas;
- Total autonomia administrativa, comercial e financeira;
- Membros têm de, directa ou indirectamente, ser utilizadores e consumidores dos bens e serviços fornecidos;
- Porta aberta;
- Vendas devem ser feitas com um lucro muito baixo, sendo os proveitos retornados aos membros na proporção das suas compras, ou ir a reservas, no final do exercício.

A maior parte dos critérios inspiram-se em Rochdale. Contudo, não se aplica a regra da igualdade, estando o voto ligado ao capital subscrito.

Caminhos-de-ferro, administração portuária, distribuição de água e electricidade, construção de barragens, foram sectores em que se usaram *régies*.

Lavergne chegou a utilizar a interessante expressão “*régie social ou semi-cooperativa*”, para designar a realidade hoje equivalente a serviços de interesse geral.

Paul Lambert (1912-1977) foi um líder distinto dos movimentos cooperativos belga e internacional. Professor de economia na Universidade de Liège, ensinou cooperativismo e desempenhou um papel activo na administração do movimento cooperativo de consumo socialista.

Foi autor de importantes obras de teoria cooperativa. Insistiu que a aplicação dos princípios cooperativos deveria ter raízes firmes no sistema de Rochdale, o que deveria ser expressamente reconhecido nos relatórios e regras da Aliança Cooperativa Internacional.

Lambert assumiu claramente a existência de uma unidade fundamental na cooperação, apesar das suas diferentes formas de organização.

Sendo universal, a cooperação deveria ter não apenas funções “puramente económicas”, mas também “aspirações morais”, por contribuir para a educação e instrução de “milhões de seres humanos”, nomeadamente dos países em desenvolvimento.

Para ele, a educação cooperativa das pessoas deve mostrar claramente que a cooperação é independente do Estado, e se deve aproximar do movimento sindical desenvolvendo acções comuns (diria reaproximar-se, já que nas origens eram como que gémeos).

Apoio a posição de Lambert sobre as relações Cooperativas/Estado.

Escreveu ele no seu principal livro “*A Doutrina cooperativa*”: “*a fórmula cooperativa consiste em federar pequenas unidades próximas dos homens, e o Estado deve estar*

*sempre pronto para deixá-las livres quando lhes reconhece a maturidade suficiente para serem entes autónomos”.*

Criticou o título de Lavergne “*régies ou empresas cooperativas de serviços públicos*” preferindo o de Andre Buttgenbach “*cooperativas de poderes públicos*”.

Questionou ainda três dos cinco critérios de Lavergne, dizendo:

- Não existe autonomia administrativa, comercial e financeira total. Porventura, escreveu, existirá uma “*autonomia ampla*”, já que o representante do Estado tem poder de veto;
- Membros podem ser outros que não apenas os utilizadores directos ou indirectos dos bens de consumo e serviços providenciados, e o Estado não pode agir como representante único dos consumidores;
- Finalmente, nem todos os excedentes são retornados aos membros na proporção das suas compras, ou vão a reservas no final do exercício, já que alguns deles estão, por vezes, ligados a fins políticos.

No que ao princípio da democracia diz respeito, Lambert aceita, a exemplo das cooperativas de segundo grau, que o princípio pode ser “injusto”, mas não pode deixar de ser uma linha de conduta.

Termina dizendo que mesmo Lavergne, quando em 1955 escreveu “*Socialismo cooperativo*”, reconheceu que a soberania do consumidor já não podia ser um critério exclusivo de gestão, devendo usar-se nas “*régies*” uma fórmula tripartida: um terço de representantes dos consumidores, um terço de representantes dos trabalhadores, e um terço de representantes do Estado.

Mas essa já não era para ele a “*cooperativa de poderes públicos*”, mas um novo tipo de empresa pública com parceiros privados e públicos que poderia, como havia desejado o seu compatriota Louis de Brouckère, permitir à cooperação cobrir todo o sector público.

### **Capítulo 3. COOPERATIVAS DE INTERESSE PÚBLICO EM PORTUGAL**

Apenas 36 cooperativas de interesse público foram criadas desde 1984.

Pode o número parecer insatisfatório. Contudo, se pensarmos que a decisão de criar uma cooperativa de interesse público deve partir de uma entidade pública, e que é difícil para elas aceitar parcerias em algumas actividades que desenvolvem, o número pode ser melhor compreendido (paralelo pode encontrar-se na Sociedade Cooperativa Europeia (SCE), já que após 7 anos, numa área geográfica muito maior que Portugal, apenas umas 10 SCE's viram o dia).

A presente crise, crise em que o Estado pode ter de abandonar alguns dos objectivos sociais que propôs aos cidadãos ir desenvolver, pode levar, e aparentemente é o que está a acontecer, a um aumento nesses números. Para que tal aconteça, as autoridades locais devem receber melhor informação sobre a cooperação e suas potencialidades, e devem ser mais difundidas as melhores práticas.

Das 36 cooperativas de interesse público, seis formaram-se nos anos 80, 16 na década de 90 e as restantes já neste século (oito nos três últimos anos).

Mais de 1/3, 13, situam-se no distrito de Braga. O município de Guimarães responde por 7 dessas 13 cooperativas criadas em Braga. E é muito curioso verificar que a primeira *régie* criada em Guimarães é membro de algumas das outras criadas nesse município.

Espalhadas por todo o País, com excepção da Madeira, 21 situam-se na região Norte, 13 no Sul e 2 nos Açores.

Olhando aos ramos cooperativos escolhidos para a actividade principal, 12 são de serviços (10 de produtores e 2 de utentes), 6 agrícolas e 6 de educação, 4 de solidariedade social, 3 culturais, 2 de artesanato e 2 de comercialização.

Actividades cobertas são: Educação e formação profissional em 7 casos, agricultura e comércio de produtos agrícolas em 6, turismo em 4, outras 4 de desporto e actividades recreativas, ainda 4 de saúde e cuidados sanitários, 3 de artesanato e pequena indústria, 3 de serviços às empresas, 2 de caça e recuperação cinegética, e 1 editorial.

Parceiros públicos são a administração central, autoridades regionais, municípios e freguesias. Membros não públicos podem encontrar-se cooperativas, associações e indivíduos. Como já referi, nalguns casos encontra-se a verdadeira economia social em funcionamento, já que novas Instituições Particulares de Solidariedade Social e outras associações velhas de um ou mais séculos (por exemplo Casas do Povo e Misericórdias) são membros activos das cooperativas de interesse público, a par de cooperativas, suas uniões, associações privadas (por exemplo Associações locais de Comércio e Indústria) e associações de desenvolvimento local.

Um inquérito foi enviado a 29 das 36 cooperativas de interesse público. Como é normal entre nós, poucas foram as respostas recebidas a tempo.

Coloquei as seguintes questões, tendo resumido as respostas e formulado alguns considerandos:

*Como surgiu a ideia de criar uma régie?*

Surgiu por decisão dos parceiros públicos, de acordo com a própria lei. Num caso, a decisão foi tomada numa conferência local em que se debatia a resposta do município aos desafios do século XXI.

*Foi fácil reunir os parceiros?*

A resposta unânime foi afirmativa.

*Existe participação regular de todos na actividade da cooperativa? Durante as reuniões e fora das reuniões estatutárias?*

Tal como nas cooperativas “normais”, a participação é maioritariamente dos membros eleitos, e apenas aquando das assembleias gerais. Fora delas, a participação depende muito dos assuntos que houver a tratar. É raro que a participação seja vista não apenas como um direito, mas ao mesmo tempo um dever dos membros.



*Que dificuldades têm encontrado na vossa actividade? Acham que as dificuldades, a existirem, têm a ver com a figura jurídica da régie? Se sim, porquê?*

Problema principal reconhecido é o da autonomia financeira. Mas como os presentes dirigentes (em muitas *régies* os dirigentes que as criaram já não são os que agora respondem ao questionário) parecem não compreender plenamente as diferenças entre *régies* e as outras cooperativas “normais”, não foram referidas quaisquer dificuldades jurídicas.

*Como têm aderido os vossos membros, a comunidade em que se inserem, e mesmo as empresas não cooperativas, à vossa actividade?*

Os que respondem a este tipo de questionários postais são quase sempre os que são apoiados pelos membros e comunidades locais. Por isso respondem afirmativamente sobre o modo como a sua actividade é vista pelo público-alvo dos serviços prestados.

*Têm noção de que a figura régie cooperativa é um híbrido, já que nem todos os princípios cooperativos da Aliança Cooperativa Internacional são cumpridos?*

Ninguém parece estar a par do conceito de híbrido cooperativo. Pior, alguns dirigentes nem sequer reconhecem não estar a cumprir todos os princípios cooperativos.

*Como vêm a possibilidade de alteração da legislação, por forma a possibilitar a progressiva aquisição do capital da régie cooperativa pela parte não pública, isto é, transformando a prazo a actual régie numa cooperativa plena?*

Todos parecem estar satisfeitos com a presente situação. Tal pode querer dizer que a actual lei já responde à questão suscitada, mas também que não existe reflexão interna sobre os futuros desenvolvimentos dentro do corpo de filiados da cooperativa de interesse público.

Para completar o questionário resolvi examinar todos os estatutos das cooperativas, para ficar com uma melhor imagem do que pretendia apurar. Como se sabe, todas as cooperativas devem enviar à CASES os seus estatutos e relatórios e contas anuais, como o faziam dantes ao Incoop.

Um parêntesis necessário para explicar que a própria CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social é uma das últimas cooperativas de interesse público criadas, uma experiência única a nível mundial de parceria entre o Estado e as organizações de cúpula dos movimentos cooperativo, das IPSS, das Mutualidades e Misericórdias, e ainda uma das maiores associações de desenvolvimento local de âmbito nacional.

Para lá de ter encontrado muitos processos incompletos, o que pode querer dizer que algumas cooperativas de interesse público já não existem (por exemplo há algumas com o capital ainda denominado em escudos), embora se não tenham dissolvido nos termos legais, problema só solucionável se for feito um inquérito nacional ao sector cooperativo porta a porta, ou posto em prática o dispositivo legal já previsto da dissolução administrativa das cooperativas que, durante dois anos, não preencham e entreguem as suas declarações para fins fiscais, também encontrei surpresas que vieram a por em causa a imagem genérica que tinha deste tipo de cooperativas.

Com efeito, há cooperativas de interesse público criadas por autoridades públicas na qual estas decidiram participar em minoria no capital, e em que expressamente é referido que logo que os privados o quiserem, eles abandonam a cooperativa.

Não há, por isso, um único modelo deste “híbrido”, o que destrói a minha hipótese de partida, que era também a que o próprio legislador reflectia no preâmbulo à Lei 31/84, a de que as autoridades centrais e locais nunca aceitariam posições que não fossem de domínio numa cooperativa de interesse público. Mas, uma coisa é o que escrito ficou nos estatutos, outra o dia a dia de funcionamento da cooperativa. Neste há que ver se, mesmo em minoria, os parceiros públicos permitem um funcionamento totalmente autónomo da cooperativa ou, se por outro lado, os parceiros privados aguardam e reguem o ponto de vista do parceiro público em todas as situações.

Se este tipo de cooperativas de interesse público foi aceite pelo Conservador do Registo Comercial português, e validado pelo então Inscoop, tal é sinal de que a presente lei de 1984 funciona bem e não precisa de alterações maiores.

#### **CAPÍTULO 4. ALGUMAS IDEIAS**

Podemos transpor para as nossas cooperativas de interesse público o que Lambert escreveu sobre as relações Estado/cooperativas.

O Estado ou outras entidades públicas que nelas participem devem sempre deixá-las, não devem lá permanecer nem mais um dia, quando os parceiros privados forem capazes de manter os serviços prestados sem apoio público. Nesse dia nascerá uma cooperativa verdadeira.

Num artigo que publiquei no Anuário de Estudos Cooperativos da Universidade de Deusto, Bilbao, 1992, delineei esta tese ao considerar abusivo, por parte do legislador português, o uso da expressão *régie cooperativa* como sinónimo de cooperativa de interesse público. Do meu ponto de vista, reflexo da minha posição mais geral sobre a participação do Estado nas cooperativas (visível em muitas cooperativas do pós Abril de 1974, nomeadamente agrícolas), uma “verdadeira *régie cooperativa* deveria após algum tempo transformar-se numa cooperativa “*normal*”. Com isto quero referir que, mesmo quando os participantes forem, em maioria no capital inicial, autoridades públicas centrais ou locais, deveriam gradualmente abrir o capital existente a parceiros privados, em função dos resultados de exercício. Após algum tempo, iríamos encontrar uma verdadeira cooperativa no lugar da *régie*, uma em que todo o capital estivesse em mãos privadas, uma cooperativa de indivíduos e/ou de organizações cooperativas agrupadas em torno de um objectivo comum”.

Lavergne nunca poderia aceitar o que dito fica, mesmo que tivesse reabilitado o interesse pessoal posto de lado por Gide e outros nos seus escritos, mas claro que nos separam décadas na apreciação da realidade económica coeva de ambos. Gostaria de pensar, numa altura em que o Estado social está na primeira linha, e em risco, e porque ele soube fazer evoluir as suas posições teóricas ao longo de décadas de publicações,

que Lavergne teria aceite que cooperativas, outros tipos de empresas privadas, e mesmo indivíduos, pudessem vir a ser membros do seu modelo de *régie*.

Alguns serviços antes providenciados pelo Estado já não o são hoje plenamente. Por isso, o modelo doutrinal de *régie* com participantes privados pode ser uma solução interessante a adoptar pelos legisladores nacionais, fornecendo uma solução para a incapacidade do Estado em cumprir os seus deveres. A participação pública deveria, porém, ser aceite pelo legislador como temporária, e tal transformado em regra para as *régies*.

No texto que publiquei em 1992, escrevi que considerava abusivo o uso da expressão *régie* como sinónimo de cooperativa de interesse público. Estas não estão fechadas à participação de indivíduos, como o estavam as *régies* de Lavergne. Se usei até aqui ambas as expressões fi-lo por causa da nossa lei, não em função do modelo *per se*. Por isso, só continuarei a usar a expressão nos casos em que me referir a Lavergne ou Lambert, ou a isso for forçado pela sinonímia imposta pela nossa lei.

Considero de muita utilidade, nos dias que correm, a utilização de cooperativas de interesse público, nomeadamente em sectores em que, aquando do arranque/criação for necessário um capital muito elevado (à imagem do capital semente ou capital de risco), ou em sectores de interesse público nacional, regional ou local, mas sempre durante um período de tempo o mais reduzido possível. Por exemplo, após catástrofes naturais, crises ambientais, destruições causadas pelo homem, a reconstrução tem de ser um esforço conjunto entre Estado e cidadãos. Estes, podem não ter sozinhos o capital necessário, mas se não se sentirem envolvidos, os resultados finais nunca serão os melhores. Lembremo-nos do que na Europa aconteceu após ambas as Guerras Mundiais e os esforços feitos, por via das *régies* cooperativas, em alguns países.

*Régies* e cooperativas de interesse público devem ser especialmente tidas em conta quando falamos em serviços de interesse geral. Estes são actividades de serviços, comerciais ou não, consideradas de interesse geral pelas autoridades públicas, estando sujeitas, por isso, a obrigações de serviço público. Podem ser serviços de interesse público: serviços não económicos (sistema de ensino obrigatório, protecção social, etc), funções ligadas à soberania (segurança, justiça) e serviços de interesse económico geral (energia, comunicações, etc). O Tratado da União Europeia não cobre as duas primeiras categorias de serviços, devemos dizê-lo; mas mesmo assim, penso pessoalmente que as cooperativas de interesse público, e mesmo o modelo tradicional de *régie*, se adaptam a algumas das actividades referidas (por exemplo, a segurança em pequenas localidades pode ser um esforço conjunto do Estado e dos parceiros privados; protecção social e distribuição de água ou energia também podem ser abordadas em parceria).

Isto dito, onde são necessários ajustamentos na lei portuguesa?

A nossa lei não se afasta das teorias de Lavergne, nomeadamente se falarmos nos seus cinco critérios, e isso deve manter-se inalterado no essencial.

Se olharmos às violações dos princípios cooperativos que o próprio legislador reconhece (participação nos órgãos sociais em função do capital subscrito; direitos de voto também em função com o capital subscrito), trata-se de factos que a doutrina cooperativa reconhece aceitáveis em cooperativas de segundo grau, pelo que a nossa lei

nestas matérias não necessita de alterações. As *régies* devem ser vistas como cooperativas de primeiro grau, mas com características parecidas com as de segundo grau, já que associam membros públicos e privados, sendo estes últimos indivíduos ou pessoas colectivas.

No que respeita às duas violações seguintes (parte pública decide a nomeação e mudança dos seus representantes sem passagem por assembleia geral; só uma decisão administrativa pode determinar quando a parte pública abandona a cooperativa), posso aceitar a primeira, já que Governos e autoridades locais podem mudar em função de eleições, pelo que os representantes dos eleitos têm de ser por estes escolhidos, e tal pode acontecer a meio de um mandato dos órgãos da cooperativa de interesse público.

No que à segunda respeita, preferiria uma decisão administrativa menos imperativa, que aceitasse propostas da assembleia geral de transformação das cooperativas de interesse público em cooperativas verdadeiras, sempre que existirem condições de manutenção do serviço aos clientes, das actividades agrícolas ou industriais que estiverem no seu objecto.

Não posso aceitar o disposto no artigo 13º, §2º da actual lei, ao declarar inexistente a decisão da assembleia geral de excluir os parceiros públicos de uma cooperativa de interesse público. Não percebo a utilidade do artigo numa cooperativa em que a maioria do capital social é subscrito por entidades públicas. Não serão certamente elas a determinar a sua própria exclusão. Assim sendo, o artigo só se pode referir às situações em que as entidades públicas estiverem em minoria, e então é inaceitável vetar a decisão dos órgãos sociais que decidam fazer prosseguir a cooperativa apenas com parceiros privados. Neste caso, a cooperativa de interesse público teria de adoptar novos estatutos, registá-los, e devolver às entidades públicas o capital com que entraram. Nenhuma decisão administrativa poderá opor-se à democracia em acção.

Porquê considero a cooperativa de interesse público um híbrido?

O conceito de híbrido cooperativo foi-me explanado por Roger Spear na Conferência de Setembro de 2010, em Lyon, do Comité de Investigadores da Aliança Cooperativa Internacional.

Antes, em 1978, tinha já publicado no Boletim Informativo do Incoop, um pequeno artigo intitulado “Sistema Solar Cooperativo”. Considerando as cooperativas do modelo de Rochdale como sendo o sol, podíamos encontrar à época em Portugal diferentes tipos de organizações que mais ou menos orbitavam o sol, e eram atraídas pela gravidade cooperativa.

Num primeiro círculo as associações de socorros mútuos e as equipas cooperativas, que hoje em alguns países são o que se chamam de cooperativas de trabalho; num segundo círculo, as pré-cooperativas agrícolas e as comissões de trabalhadores agrícolas, algumas depois transformadas em unidades colectivas de produção, que por sua vez viriam por orientação política a transformarem-se em cooperativas agrícolas, mantendo no nome a sigla UCP ou UCPA; depois, as mútuas de seguro de gado e a agricultura de grupo; e num círculo mais longínquo a utilização de baldios, as experiências associativas tradicionais espontâneas e a construção de casas em bairros clandestinos,

que era feita pelo mesmo grupo de pessoas, que só paravam quando todos tivessem a sua casa pronta.

Mais de 30 anos depois algumas são hoje reguladas pelo Código Cooperativo, outras são parceiras das cooperativas na economia social, e outras mais desapareceram por estarem ligadas ao processo revolucionário saído da Revolução de Abril. A análise subjacente ao meu 'sistema solar' e aos actuais híbridos tem similaridades.

Spear escreve no resumo da sua comunicação à Conferência: “ *Os híbridos podem ter duas origens – mais tipicamente a partir da transformação de organizações existentes, mas também através da reprodução de tais transformações e criação de novos híbridos*”.

E, nos dois parágrafos seguintes, “*alega-se existirem duas dinâmicas no processo de hibridização das organizações existentes: interna e contextual. Factores internos são, por exemplo: tendências oligárquicas (poder dos gestores e domínio pelos trabalhadores), declínio na participação dos membros, e crescimento de relações com os membros ‘acomodadas’; tensão entre actividades negociais e a missão estatutariamente atribuída..... E o contexto específico externo terá influência variável na forma particular de uma estrutura cooperativa híbrida ....*”.

Em minha opinião existe outro tipo de híbrido, não ligado às presentes organizações que vêm respondendo às transformações dos mercados adaptando os princípios de Rochdale e usando formas organizativas decalcadas da empresa privada. Este tipo novo de híbrido está ligado à parte associativa da organização.

As ideias de Georges Fauquet sobre o sector cooperativo e a análise que faz á forma cooperativa de organização são o esqueleto do sistema legal cooperativo português e ao entroncamento constitucional. Ao olhar para a cooperativa como associação e como empresa, e ao considerar as cooperativas um terceiro sector, com uma legislação autónoma (Código Cooperativo, e não Código Comercial – para as sociedades – ou Código Civil – para as associações) somos levados a considerar este tipo de híbrido de maneira diferente dos outros.

Como se disse, as *régies* de Lavergne só tinham por membros o Estado ou as autoridades locais. As cooperativas de interesse público portuguesas (relembro que incorrectamente chamadas de *régies*, em minha opinião) podem juntar Estado, autoridades locais, cooperativas, associações, empresas privadas e membros individuais, em função da decisão administrativa que determinou a criação da nova organização.

Não é o mercado que estabelece a diferença, é a filiação. O modo como os diferentes tipos de membros se expressam na associação origina que os princípios cooperativos a ela mais ligados (os dois primeiros princípios da ACI) sofrem adaptações.

Estas adaptações são semelhantes às que Spear identifica (mudanças nos direitos de voto; transacções com não membros; restrições à porta aberta; extensão do capital investido pelos membros), mas o que faz da cooperativa de interesse público um híbrido não é em primeiro lugar o mercado, é uma decisão pública de prestar serviço aos membros através de uma parceria entre as entidades públicas e a sociedade civil, decisão que confere na associação alguns direitos aos parceiros públicos que não são

extensíveis aos membros privados. É esta decisão de base legal que, em si própria, cria a violação dos princípios, mesmo antes de a actividade começar a ser exercida.

Spear refere-se a três tipos de híbridos: cooperativas controladas pela gerência; cooperativas de negócios; cooperativas de serviços ou bem-estar públicos. As nossas cooperativas de interesse público, porque a lei abre o modelo a qualquer tipo de actividade, podem certamente inserir-se nas duas últimas categorias.

No que à primeira diz respeito, pode ser que existam similaridades entre as cooperativas controladas pela gerência e as cooperativas de interesse público controladas pelo Governo e as autoridades locais (através dos representantes que nomeiam), mas pode tratar-se de uma afirmação errada no caso das cooperativas de interesse público em que as entidades públicas estão em maioria.

Fevereiro de 2011

## **Bibliografia:**

Campos, José Luís Monzón:

- El Cooperativismo en la Historia de la Literatura Económica (2003) – CIRIEC-España

Desroche, Henri:

- Charles Gide. Trois Étapes d'une Créativité (1982) – C.I.E.M.

Fauquet, Georges:

- O Sector Cooperativo (1980) – Livros Horizonte

Lambert, Paul :

- La Doctrina Cooperativa (1961) – Ediciones Intercoop, Buenos Aires

Lavergne, Bernard:

- L'Ordre Coopératif (1926) - Librairie Félix Alcan
- Régies Coopératives (1927) - Librairie Félix Alcan
- Le Socialisme Coopératif (1955) – Presses Universitaires de France
- L'Hégémonie du Consommateur (1958) – Presses Universitaires de France

Leite, João Salazar :

- Cooperação e Intercooperação (1982) – Livros Horizonte
- Anuario de Estudios Cooperativos (1992) – Universidad de Deusto, Bilbao
- Enquadramento Histórico – Social do Movimento Cooperativo (1994) – Incoop

Namorado, Rui:

- Introdução ao Direito Cooperativo (2000) – Livraria Almedina

Rodrigues, José António:

- Código Cooperativo e Legislação Cooperativa – Anotado e Comentado (2000) – Quid Júris

Spear, Roger:

- Cooperative Hybrids (2010) – ICA Research Committee, University Lyon 2

## **Contactos:**

João Salazar Leite

CASES

Rua Viriato 7

1050-233 Lisboa

[joaoleite@cases.pt](mailto:joaoleite@cases.pt)

tel. 351/ 213878046

fax 351/ 213858823