

COOPERATIVAS DE INTERESSE PÚBLICO — Identificação e Enquadramento Constitucional

Rui Namorado

Professor Jubilado da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra



1. Introdução
2. Uma visão global
3. Enquadramento jurídico-constitucional
4. Conclusão

1. INTRODUÇÃO

A problemática das cooperativas de interesse público (ou *régies* cooperativas) é especialmente relevante no caso português. Em primeiro lugar, porque, estando presentes entre nós, quer na prática quer na lei, o seu desenvolvimento é tolhido por uma clara subalternização mediática, política e ideológica. Em segundo lugar, porque alguns dos desafios que se colocam ao nosso país serão enfrentados com maiores probabilidades de êxito através de cooperativas de interesse público do que seguindo-se outros caminhos.

Por isso, é importante ter presentes as suas potencialidades, como fator de um desenvolvimento social sustentável. Um desenvolvimento concebido em sinergia com uma reforma permanente do Estado, ela própria, imbricada num processo de transformação social gerador de uma metamorfose do atual tipo de sociedade, rumo a um pós-capitalismo emancipatório.

Este texto vai rever a figura das *régies* cooperativas, procurando dar uma imagem do essencial do seu perfil institucional e doutrinário. Depois, como questão básica, será analisado o seu enquadramento jurídico-constitucional, no caso português. Concluir-se-á

com um breve comentário prospetivo aberto a outras perspetivas e interrogações, no quadro de um debate necessário sobre uma temática tão esquecida quanto futurante.

2. UMA VISÃO GLOBAL¹

2.1. Se olharmos para as diversas manifestações daquilo a que, numa perspetiva genérica, designamos por *régies* cooperativas, veremos nesta figura uma forma cooperativa de prestação de serviços de interesse público. Pode envolver apenas entidades públicas ou abranger também utentes dessas atividades ou suas organizações, excluindo, numa lógica cooperativa, o fim lucrativo como impulso teleológico dominante². Precisamente por isto, dificilmente comportará, sem contradição e conseqüente risco de disfuncionalidade, entidades privadas estruturadas com base na procura do lucro, como remuneração do capital e condição da sua reprodução alargada.

A sua difusão no plano mundial foi limitada, não parecendo estar em expansão, nem ter por enquanto uma energia transformadora relevante. Sendo Portugal um dos países onde existem *régies* cooperativas³, essa existência é relativamente recente e não é muito significativa⁴. Mas se observarmos com atenção a conjuntura que atravessamos e se valorizarmos devidamente as sementes de futuro presentes em muitos processos de desenvolvimento local, facilmente podemos perceber que, pelo menos neste campo, será

¹ Uma primeira versão desta parte do texto foi distribuída em 2018 aos alunos da Pós-Graduação em Economia Social, existente na FEUC, pela qual é responsável o respetivo Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social [CECES] do qual faço parte.

² Nos termos do n.º 1 do art.º 6.º do Código Cooperativo: “*É permitida a constituição, nos termos da respetiva legislação especial, de cooperativas de interesse público, ou régies cooperativas, caracterizadas pela participação do Estado, de outras pessoas coletivas de direito público e de cooperativas, de utentes de bens e serviços produzidos ou de quaisquer entidades da economia social.*”

No mesmo sentido dispõe o n.º 1 do art.º 1 do decreto-lei n.º 31/84 de 21 de janeiro (*na redação resultante decreto-lei n.º 282/2009 de 07.10*), que se ocupa especificamente das cooperativas de interesse público: “*As régies cooperativas, ou cooperativas de interesse público são pessoas coletivas em que, para a prossecução dos seus fins, se associam o Estado ou outras pessoas coletivas de direito público e cooperativas ou utentes dos bens e serviços produzidos ou pessoas coletivas de direito privado, sem fins lucrativos*”.

³ Existem atualmente em Portugal algumas dezenas de *régies* cooperativas, a maior parte das quais de iniciativa municipal. Como é sabido, tem âmbito nacional e é a mais relevante entre elas a CASES (Cooperativa António Sérgio para a Economia Social). Só foram legalmente reconhecidas depois da revolução democrática de 1974, e já no decorrer da década subsequente, depois da publicação do Código Cooperativo.

⁴ Isto não invalida que antes já tivesse havido entre nós quem sustentasse a necessidade e a utilidade das *régies* cooperativas, como foi, entre outros, o caso de António Sérgio (por exemplo, 1958: XXXVIII e ss.) e de José Hipólito dos Santos (1958: 377 e ss.).

possível e fecundo o acréscimo de protagonismo das cooperativas de interesse público em Portugal.⁵

Sublinhe-se aliás, à partida, que embora entre nós se designe a figura jurídica em causa por cooperativa de interesse público, a expressão jurídica *régie* cooperativa continua a ser utilizada. Não é uma casualidade. Este francesismo identitário assinala afinal a origem doutrinária desta figura e marca geneticamente a sua natureza. De fato, ao designá-la por “*régie*”, encara-a como realidade empresarial pública⁶; ao qualifica-la como “cooperativa”, valoriza o fato de ser organizada e gerida cooperativamente.

Na verdade, embora já antes tivesse dedicado a sua atenção a este tipo de entidades, o cooperativista e académico francês Bernard Lavergne consagrou essa nomenclatura em 1926, na sua obra de referência “*L’Ordre Coopératif*”, da qual no ano seguinte se publicou autonomamente uma parte intitulada precisamente “*Les Régies Coopératives*”⁷. Já com a sua atenção doutrinária desperta, Lavergne viria a ter conhecimento de experiências práticas em curso na Bélgica, desde 1860⁸. Pode dizer-se que houve, de certo modo, uma imaginação doutrinária do que afinal já existia.

E, se olharmos para essas experiências e para essa doutrina, facilmente verificamos a existência de uma intenção estratégica de aumentar o protagonismo empresarial do Estado na prestação de serviços públicos ou na promoção de atividades económicas de inequívoco interesse geral. Mas não era um protagonismo qualquer. Era um protagonismo, cuja

⁵ Há autores que usam o conceito de hibridação como categoria que acolhe experiências de natureza cooperativa que de algum modo transgridem algumas das características que historicamente as têm identificado. É o caso entre nós de João Salazar Leite que, valorizando a noção de híbridos cooperativos, engloba nela “diversos tipos de experiências de tipo cooperativo, que não observam todos os princípios cooperativos na sua atuação”, mas que são aceites como partes da “família cooperativa” pela Aliança Cooperativa Internacional. Neles inclui as cooperativas de interesse público, radicando aí a sua legitimidade (2017: 7). É uma caracterização doutrinária sugestiva que não tem entre nós ressonância jurídica. Esta noção, pese embora o seu potencial descritivo e a sua flexibilidade, parece padecer de uma ambiguidade incontornável. Na verdade, engloba num mesmo conjunto, quer as hibridações potenciadoras de uma maior sinergia entre trabalho e cooperatividade, quer as que abrem portas à impregnação de experiências cooperativas por lógicas de rentabilização do capital. O mesmo acontece ao abranger pelo mesmo conceito conexões quer com entidades públicas quer com entidades privadas lucrativas.

⁶ Veja-se, por exemplo, Joseph Carles e Jérôme Dupuis, 1989: 72 e ss.

⁷ Veja-se Bernard Lavergne, 1958: 326.

⁸ Cf. Paul Lambert, 1975: 127; Bernard Lavergne, 1927:13.

impregnação cooperativa favorecia uma clara desburocratização dessa atividade e a sua agilização, dando-lhe maior eficácia e colocando-a mais claramente sob a égide dos cidadãos, encarados em primeira linha como consumidores dos serviços prestados ou dos bens produzidos.⁹

Este caminho traduzia-se, por um lado, na outorga de um papel mais relevante aos consumidores dos serviços ou atividades em causa, um papel nuclear de natureza cooperativa. Por outro lado, exercia uma pressão inovadora e cívica nas questões e transformações que atravessavam a empresa e colocavam o desafio da sua reforma¹⁰, com relevo para a empresa pública, como uma das expressões da importância crescente do protagonismo económico do Estado.

Deve aliás recordar-se que esta valorização das *régies* cooperativas como novidade estratégica e estruturante, na primeira metade do século XX, estava inscrita num desígnio mais amplo. Num desígnio que integrava a cooperativização dos serviços públicos empresarializáveis, no quadro da ambição de caminhar para uma ordem pós-capitalista distinta do modelo coletivista de Estado, ou seja, do modelo soviético. Era a já referida ordem cooperativa, que deu o título à importante obra de Bernard Lavergne, atrás mencionada.¹¹

Numa perspetiva congruente com esta, mas mais imediata e limitada, as *régies* cooperativas começaram também a ser encaradas como vias possíveis para a cooperativização das grandes indústrias.

Em paralelo, numa perspetiva sincrónica do tecido empresarial, olhando-se mais para o presente em si próprio do que para aquilo que dele poderia vir a surgir no futuro, as

⁹ No mesmo sentido, afirmou Bernard Lavergne: “a *régie* cooperativa é verdadeiramente uma cooperativa de consumidores, mesmo que ela possua essa particularidade de ter por membros pessoas coletivas de direito público” (1958:332). Embora, no caso português, as cooperativas de interesse público não estejam impedidas de se ligarem a qualquer dos ramos, refletindo assim de algum modo as mudanças profundas ocorridas em cerca de um século no universo cooperativo, bem como a especificidade portuguesa, isso não impede que a caracterização proposta por Lavergne continue a ter ressonância doutrinária.

¹⁰ Cf. Lambert, 1975:262.

¹¹ Veja-se Lavergne, 1927: 8.

cooperativas de interesse público são protagonistas emblemáticos de uma economia mista, encarada como combinação de entidades públicas, privadas e cooperativas.¹²

Hoje, já é claro que, como rastilho rápido de uma mutação qualitativa da sociedade que de algum modo as espelhasse, as *régies* cooperativas falharam. A ordem cooperativa não se afirmou, a ordem capitalista subsiste¹³. Mas o coletivismo de Estado de matriz soviética, durante décadas encarado como a única verdadeira alternativa ao capitalismo, esboroou-se. Por outro lado, a atual crise do capitalismo torna inverosímil e humanamente muito penalizadora a sua perenidade. Ou seja, cresce o custo humano da sua eternização.

Mas se as virtualidades das cooperativas de interesse público até agora não irromperam irresistivelmente no palco da história, não deixaram de se manter latentes, porventura carecidas de novos estímulos, abertas a sinergias novas. De fato, carecem claramente de uma renovação teórica e doutrinária, precisando de ser mais profundamente envolvidas em estratégias de fomento que animem a economia social no seu todo. Urge assumirem um protagonismo novo como elementos estratégicos do desenvolvimento local.

As potencialidades adormecidas das *régies* cooperativas permanecem latentes, carecidas de um impulso público que as recoloca na agenda pós-capitalista, ou pelo menos pós-neoliberal, e de sinergias mais intensas e sistemáticas, não só com o movimento cooperativo em especial, mas também com a economia social no seu todo. Na verdade, entre o intervencionismo económico direto do Estado e uma venda dissipativa de bens públicos, há uma via a explorar, económica e socialmente fecunda.

2.2. Como acabamos de ver as *régies* cooperativas começaram a acontecer antes de serem pensadas como objeto teórico. Começaram a acontecer na Bélgica antes de serem pensadas

¹² Vejam-se: Lasserre, 1949:238, e Lavergne, 1927.114.

¹³ Quase meio século depois da sua defesa de uma ordem cooperativa como alternativa ao capitalismo, ciente que havia um caminho incerto a percorrer, Bernard Lavergne, inicia o seu livro “*Le Socialisme à Visage Humain - l'ordre coopératif*”, com o seguinte parágrafo: “O capitalismo sendo quase universalmente criticado, o problema crucial que interessa a qualquer homem moderno é descobrir por que estrutura substituir a ordem capitalista. Tentar-se-á mostrar de seguida que o Socialismo Cooperativo tem a mesma eficácia económica que a ordem capitalista e liberta o homem da sua atual servitude e alienação” (1971:1). Um dos aspetos do horizonte desejado eram as *régies* cooperativas.

em França, como entidades com um perfil autónomo. Correspondem a uma ideia de fomento da empresarialização de alguns serviços públicos ou da responsabilização empresarial pública por algumas atividades de interesse geral, protegendo-a dos riscos de uma deriva burocrática geradora de ineficácia. Expressam uma contaminação virtuosa da prestação empresarial de serviços públicos, pela lógica das tradicionais cooperativas de consumidores. A sua conceptualização inicial de raiz francesa esteve na origem da sua designação. A raiz pública gerou a sua menção como “régies”. A sua lógica cooperativa adjetivou essa menção. Mas este código genético, definidor duma matriz essencial, não impediu uma assinalável diversidade das suas manifestações concretas.

Como aconteceu com a iniciativa belga pioneira, começaram por ser cooperativas de entidades públicas nas quais os consumidores dos serviços prestados entravam indiretamente, na medida em que eram representados por essas entidades e eram os destinatários últimos e a razão de ser substancial dos serviços prestados. Por isso, houve quem as designasse por cooperativas públicas.¹⁴

Houve também quem procurasse dar uma centralidade ostensiva ao seu objeto, ao tipo de objeto que visavam, designando-as por cooperativas de serviços públicos.¹⁵

Outros valorizaram como fonte decisiva da sua energia empresarial os poderes que verdadeiramente a geravam, falando em cooperativas de poderes públicos.¹⁶

Numa abordagem em que dava primazia às instâncias de origem, aos lugares que lhes albergavam as raízes, uma lei boliviana de 1958 designava-as como cooperativas de instituições públicas.¹⁷

¹⁴ Como é o caso de Paul Lambert ao demarcar-se expressamente do uso da expressão “*régies cooperativas*” (1961: 267); e ainda o mesmo autor, em 1975:127.

¹⁵ Uma abordagem detalhada desta problemática, que mostra bem a razão da sua preferência pela expressão “cooperativas de serviços públicos” pode encontrar-se em Dante Cracogna (1992:66 e ss.).

¹⁶ É o caso de A. Buttgenbach, citado por Lambert, 1961:267.

¹⁷ É Dante Cracogna quem se refere à Ley General de Sociedades Cooperativas de Bolívia de 1958, como prevendo a existência de “cooperativas de instituições públicas” (1992:78).

Uma perspetiva muito fiel às raízes belgas da figura jurídica em causa, partilhada por juscooperativistas colombianos, considerando estarmos afinal perante uma administração de serviços públicos, qualificava-as como administrações públicas cooperativas.¹⁸

Em Portugal, a primeira referência legislativa a estas entidades, feita no Código Cooperativo, optou pela expressão “cooperativas mistas”. Mais tarde, no diploma que expressamente as veio regular, regressando-se a um tipo de nomenclatura consagrado pela doutrina no direito administrativo, passou a falar-se em “cooperativas de interesse público”.

Note-se que a opção pela designação de cooperativas mistas, nem foi arbitrária nem completamente isolada. Ela repercutiu um ângulo de abordagem menos utilizado, mas cuja razão de ser se compreende. Encarava as *régies* cooperativas como manifestações de uma economia mista, identificada como um modo de ser do capitalismo, estruturado com base na conjugação entre o protagonismo empresarial capitalista propriamente dito, de cariz lucrativo, o protagonismo empresarial público e o protagonismo empresarial de natureza cooperativa. Neste caso, a mistura era entre a lógica pública e a lógica cooperativa. Também na Argentina, fazendo-se referência às entidades em causa, se usou a expressão “cooperativas mistas”.¹⁹

Esta diversidade de designações, esta procura de uma identidade nítida, traduz também uma certa heterogeneidade das manifestações práticas assumidamente incorporadas na figura em causa, como se numa categoria geral se fossem afirmando vários tipos com particularidades próprias que, no entanto, os não subtraem à lógica global. Lógica que no essencial traduz a conjugação de um protagonismo público (ou público e privado não lucrativo) com um funcionamento cooperativo. Uma lógica de consumidores afirmada cooperativamente como energia qualificante de serviços e atividades de interesse público.

¹⁸ Estamos a falar no livro “*Administraciones Publicas Cooperativas*” da autoria de Carlos Uribe Garzon e Gustavo Romero Conti (1990: 45 e ss.).

¹⁹ Veja-se, por exemplo, Alfredo A. Althaus, 1977:228.

2.3. Depois desta abordagem identificadora, justifica-se uma breve referência às características básicas das *régies* cooperativas. E neste caso, nada mais seguro do que seguir na esteira de Bernard Lavergne, que destacava cinco tópicos identificadores: 1º têm na sua origem uma decisão de poderes públicos; 2º gozam de uma ampla autonomia de gestão, em face dos poderes públicos que as tutelam; 3º os seus acionistas são consumidores diretos ou indiretos dos seus próprios produtos; 4º aplicam o princípio da porta aberta; 5º aplicam o princípio de retorno aos compradores ou reversão para fundos de reserva.²⁰

Nem todos os autores valorizam por igual todas estas características, mas seguramente que, no seu conjunto, elas transmitem uma imagem fiel do essencial da identidade das *régies* cooperativas, para além de serem atestadas pela credibilidade inquestionável de Bernard Lavergne.

3. ENQUADRAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

3.1. A visão de conjunto que se acaba de dar mostra um espaço-cooperativo especial que, pela sua própria natureza, sem fugir aos seus principais parâmetros de autenticidade, assume configurações distintas que refletem a sua circunstância histórica e, conseqüentemente, a respetiva ordem jurídico-política.

No caso português, é especialmente relevante o enquadramento jurídico-constitucional das cooperativas de interesse público. Não só porque as cooperativas no seu todo têm uma presença relevante na Constituição da República Portuguesa (CRP), mas também porque esta inclui expressamente as cooperativas de interesse público no sector cooperativo e social.

A evolução do enquadramento jurídico-constitucional das cooperativas, ao sabor de diversas revisões constitucionais, e o facto de ele só ter atingido a sua versão atual em 1997, reforçam a importância dessa análise.

²⁰ Para uma exposição detalhada destes critérios identificadores das *régies* cooperativas, veja-se Bernard Lavergne (1927; 17 e ss.).

Quando as cooperativas de interesse público, na sequência da revisão constitucional de 1997, passaram a ser elas próprias objeto de uma atenção específica da CRP, esta já tinha uma vigência de mais de 20 anos. Por seu lado, as *régies* cooperativas haviam sido acolhidas e legitimadas como uma figura jurídica autónoma em 1984, num diploma legal que se ocupava exclusivamente delas. Mas já em 1981, pelo Decreto-Lei nº 238/81, de 10 de agosto, no nº4 do seu art.º 5º, ficou expressamente mencionada a possibilidade de serem constituídas *régies* cooperativas²¹.

Ao serem mencionadas no Código Cooperativo, que lhes viria a ser aplicável subsidiariamente em tudo o que não contrariasse o diploma legal que regulasse as *régies* cooperativas, elas foram desde início encaradas como partes do universo cooperativo e assim legitimadas no plano jurídico-político.

No entanto, a participação pública, cerne da sua própria natureza, tornava inevitável estruturalmente que o desenho jurídico das cooperativas de interesse público não respeitasse alguns dos princípios cooperativos, sob pena de essa participação ser politico-juridicamente inviável.²² E assim aconteceu. Para prevenir esse risco, o diploma legal referido não respeitava todos os princípios cooperativos. Mas como no caso português a CRP fazia depender a pertença ao sector cooperativo da obediência aos princípios cooperativos, as cooperativas de interesse público, no plano jurídico-constitucional, não eram integráveis nesse sector. Eram reconhecidas na ordem jurídica, mas ficavam jurídico-

²¹ O Decreto-Lei nº 238/81, de 10 de agosto, introduziu algumas alterações à primeira versão do Código Cooperativo, publicada no ano anterior (9 de outubro de 1980) a qual não incluía qualquer referência às *régies* cooperativas. Dispunha o nº4 do seu art.º 5º: “É permitida a constituição de *régies* cooperativas ou cooperativas mistas caracterizadas pela participação do Estado ou de outras pessoas colectivas de direito público e por cooperativas e ou pelos utentes dos bens e serviços produzidos”.

²² Numa perspetiva diferente, pode ler-se João Salazar Leite (2018: 45 e ss), onde ao comentar o art. 6 do “Código Cooperativo –anotado”, que se demarca criticamente do desrespeito pelo princípio do controle democrático, apoiando-se em diversos autores de referência, entre os quais Bernard Lavergne. Sem ignorar e sem discutir aqui o peso dos argumentos aduzidos, vale a pena ilustrar a volatilidade desta questão, recorrendo também a Bernard Lavergne. No seu muito posterior “*Le socialisme à visage humain – l’ordre coopératif*”, publicado em 1971, no capítulo dedicado às *régies* cooperativas, tendo mudado de opinião, diz expressamente que o facto de nelas se não aplicar “um direito de voto igual por membro” resulta das “diferenças indiscutíveis que existem entre a importância respetiva dos diversos membros das *régies* cooperativas”, nomeadamente, entre o Estado e os outros membros. E reforça o seu argumento invocando similitude com as cooperativas de segundo grau, no âmbito das quais há direitos de voto desiguais. E conclui: “Assim a similitude das cooperativas de consumidores e das *régies* cooperativas não deverá, na minha opinião, ser posta em dúvida. Esta opinião é atualmente admitida pelos cooperadores tal como pelos economistas” (1971:56).



constitucionalmente fora desse sector. No entanto, tudo as aproximava do universo cooperativo preexistente.

Estava assim instalada uma incongruência sistémica, claramente indesejável, potencial causadora de bloqueios e dificuldades. Esta incongruência apenas viria a ser corrigida na revisão constitucional de 1997.²³ Só então as alterações ocorridas, no caso em análise, permitiram a integração das cooperativas de interesse público no sector cooperativo e social. Antes, elas pertenciam ao universo cooperativo no plano jurídico comum, mas não partilhavam com ele a pertença ao mesmo sector de propriedade dos meios de produção, consagrado na CRP.

3.2. Percorramos agora com um pouco mais de atenção o disposto na nossa CRP quanto a esta temática. O seu art.º 61 garante a liberdade da iniciativa privada, cooperativa e autogestionária. No seu nº2 garante a liberdade de constituição de cooperativas, “*desde que observados os princípios cooperativos*” e no número seguinte é garantida a sua liberdade de ação e de organização. O nº 4 refere-se especificamente às cooperativas de interesse público quando diz²⁴: “*A lei estabelece as especificidades organizativas das cooperativas com participação pública*”.

Sublinhe-se a valorização constitucional autónoma deste tipo de cooperativas, as que tenham participação pública — e note-se que a CRP fala em cooperativas com participação

²³ Sublinha bem o que nesta matéria estava em causa nessa revisão constitucional, o que a seguir refiro. Na reunião plenária da Assembleia da República de 17 de julho de 1997, na qualidade de deputado do PS (que eu então era), no âmbito da discussão final da revisão constitucional desse ano, fiz uma intervenção justificativa de uma proposta apresentada, da qual destaco o excerto seguinte: “ A segunda destas alterações consubstancia-se na conjugação do novo nº4 do art.º 61º com um aditamento à alínea a) do nº 4 do art.º 82º que foi apresentado e mereceu o consenso do PSD, como já foi aqui dito. Através do primeiro destes preceitos, destaca-se a especificidade das cooperativas com participação pública, conjunto dentro do qual hoje se situam as cooperativas de interesse público ou *régies* cooperativas. O aditamento introduzido no art.º 82 admite como elementos do sector cooperativo e social quaisquer cooperativas com comparticipação pública, mesmo que o seu regime legal não obedeça por completo aos princípios cooperativos, desde que essa não obediência se justifique pelo carácter público de uma parte dos elementos que integram a cooperativa e não vá além disso, não exceda essa motivação”.

Põe-se assim termo a um anacronismo que já podia ter sido resolvido em 1989 [*referência à revisão constitucional de 1989*] e que se traduz no facto de as cooperativas de interesse público atualmente existentes, pertencerem ao sector privado, embora a sua génese, a sua lógica e a sua tradição internacional, para já não referir a sua denominação, as ligarem ao sector cooperativo.” (2001:198)

²⁴ Veja-se Namorado (2001:1997 e ss).

pública e não em empresas públicas cooperativamente organizadas. A natureza cooperativa dessas entidades está impregnada pela participação pública, gerando uma identidade que espelha a fusão dessas duas faces.

Abre-se assim a porta ao disposto na alínea a) do n.º4 do art.º82. Na verdade, depois de aí se delimitar genericamente o subsector cooperativo, considerando-o constituído pelos *“meios de produção possuídos e geridos por cooperativas”*, afirma-se como condição necessária para fazer parte dele a *“obediência aos princípios cooperativos”*.²⁵ No entanto, a imperatividade desta obediência cede perante a possibilidade, que a própria CRP aqui dá ao legislador comum, de ele estabelecer na lei especificidades na regulação das *“cooperativas com participação pública”*. Todavia esta suspensão da imperatividade da obediência aos princípios cooperativos só é legítima, se as especificidades em que essa desobediência se materialize, quanto às cooperativas de interesse público, forem *“justificadas pela sua especial natureza”*. Portanto, essa liberdade dada ao legislador comum abrange mesmo a possibilidade de ele consagrar escolhas normativas que não obedeçam aos princípios cooperativos. Mas essa desobediência só é consentida, se for imposta pela existência de especificidades justificadas pela participação pública nesse tipo de cooperativas.

Desse modo, qualquer disposição legal que for além desse limite será inconstitucional. Não é, por isso, de modo algum, outorgado ao legislador comum, quando legisle sobre cooperativas de interesse público, legitimidade para desobedecer arbitrariamente e discricionariamente aos princípios cooperativos. Apenas lhe é dada legitimidade para o fazer dentro dos limites fixados, que no essencial resultam do facto de alguns participantes serem entidades públicas que nessa qualidade partilham uma iniciativa cooperativa.

Na verdade, é compreensível que estas, agindo enquanto tais, só possam conjugar-se numa organização com entidades não-públicas, se estiverem protegidas de um risco de diluição ou de subalternização, que as possa tolher na prossecução do interesse público. Mas, para que seja reconhecida a qualidade cooperativa ao tipo de organização em causa, a eventual

²⁵ Ainda, Namorado (*Ibidem*)

desconformidade das normas jurídicas que as regem, em face dos princípios cooperativos não pode ir além do necessário.

O legislador constituinte quis viabilizar um protagonismo empresarial público que envolvesse uma relação cooperativa com entidades não-públicas sem fins lucrativos. Mas, esta potencial outorga de poderes públicos às *régies* cooperativas, não impediu que fosse valorizada a sua cooperatividade, como a conexão decisiva para determinar qual o sector de propriedade dos meios de produção em que constitucionalmente se integravam, Por isso, elas integram o sector cooperativo e social. Insista-se, no entanto: sem que as componentes públicas fiquem inibidas de conservar os poderes públicos necessários para a prossecução dos objetivos que lhes forem atribuídos.

Os constituintes quiseram assim que, embora alguns poderes públicos pudessem ser exercidos cooperativamente, ficasse estruturalmente garantida a possibilidade de exercerem um controle público direto. E para isso ser possível, desenhou um modelo jurídico-institucional, em que ele próprio permitiu não serem obedecidos todos os princípios cooperativos, sem que essa desobediência, desde que limitada pela sua razão de ser, impedisse uma pertença ao subsector cooperativo, tal como a CRP o define.

Este tipo de organizações está assim integrado no sector cooperativo e social, sem que isso impeça os participantes públicos de manterem os seus poderes próprios necessários ao desempenho do papel que a entidade pública instituinte lhes atribua, o qual aliás estará naturalmente no cerne da própria razão de ser da *régie* cooperativa.

Daí que seja um incumprimento da CRP ignorar-se a cooperatividade deste tipo de entidades, ainda que com alegação de que o exercício de poderes públicos induz necessariamente a natureza pública de quem os exerce. O mesmo se passaria se fosse recusada legitimidade às *régies* cooperativas para exercerem esses poderes públicos por não terem natureza pública; até porque são necessários ao tipo de protagonismo que a entidade instituinte previu para cada uma delas em concreto.

3.3. Sublinhando-se tudo isto, recorde-se que a CRP menciona como fundamentais sete princípios gerais da organização económica²⁶, entre os quais o da “*proteção do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção*”, o que significa ser constitucionalmente legítimo outorgar vantagens relativas às entidades pertencentes a este sector, mas não o serem quaisquer medidas que suscitem prejuízos induzidos pela circunstância de elas lhe pertencerem.

Estas considerações refletem a necessidade de termos sempre bem presente que a estruturação básica da organização económica desenhada na CRP parte de três pilares e não de dois. Insistir na absolutização da dicotomia público/privado é uma pressão ideológica insalubre de ressonância neoliberal, exercida contra a CRP. Pressão exercida no sentido de a descaracterizar num dos seus aspetos estruturalmente mais futurante; ou seja, a consagração de um sector cooperativo e social, como parte de uma economia mista, em que ele coexiste com os sectores público e privado.

Por isso, a modelação dicotómica público/privado traduz uma abordagem simplista e redutora. E desse modo sem utilidade como base para a qualificação de entidades ou figuras jurídicas que, em harmonia com a nossa ordem jurídico-constitucional, sejam um *tertium genus*, irreduzível a qualquer dos dois sectores apontados.

E , ainda que estes dois sectores sejam predominantes e as suas lógicas sejam por isso hegemónicas na ordem jurídica atual, isso não pode traduzir-se num nivelamento que apague por completo uma consideração jurídica autónoma desse território terceiro. Uma autonomia suficiente para que cada entidade ou figura desta região não seja embaraçada por uma artificial e ilegítima rigidez dicotómica, na prossecução dos objetivos que levaram

²⁶ O art.º 80 da CRP consagra os princípios fundamentais da organização económica, nos seguintes termos:

“A organização económico-social assenta nos seguintes princípios:

- a) Subordinação do poder económico ao poder político democrático;
- b) Coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção;
- c) Liberdade de iniciativa e de organização empresarial no âmbito de uma economia mista;
- d) Propriedade pública dos recursos naturais e de meios de produção, de acordo com o interesse colectivo;
- e) Planeamento democrático do desenvolvimento económico e social;
- f) Protecção do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção;
- g) Participação das organizações representativas dos trabalhadores e das organizações representativas das actividades económicas na definição das principais medidas económicas e sociais.”

a criá-la com o perfil que lhe foi dado. Não é aceitável que uma absorção acrítica de uma ideologia faça esquecer vetores estruturantes da nossa ordem jurídico-constitucional.

Esta problemática está especialmente presente no desenho jurídico-institucional das cooperativas de interesse público e na regulação jurídica das suas atividades, atingindo um grau de complexidade suficiente para recomendar especial cuidado. Na verdade, se, por um lado, o interesse público visado por este tipo de cooperativas é suficientemente relevante para lhes serem outorgados poderes públicos; por outro lado, a sua integração no sector cooperativo e social significa que, no âmbito deste tipo de cooperativas, o Estado aceita exercer poderes públicos em conjugação com entidades que lhe são exteriores, no quadro de uma estrutura cooperativa. E assim essa sua parcela passa a integrar um sector não-público, o sector cooperativo e social.

A integração das cooperativas de interesse público no sector cooperativo e social significa assim que o Estado, em certas circunstâncias, quer exercer poderes públicos no quadro de um sector não público, de uma estrutura cooperativa. Portanto, esta decisão, assim institucionalmente cristalizada, de gerir recursos públicos fora do sector público, não pode ser ignorada, tentando-se aplicar regras públicas às cooperativas de interesse público. Se o fosse estar-se-ia a desrespeitar frontalmente a CRP. Ora, nenhuma instância legislativa, judicial, política ou administrativa tem legitimidade e poderes legais para desobedecer, sob qualquer pretexto, ao que está constitucionalmente determinado.

4. CONCLUSÃO

Concluo, vincando a urgência em problematizar e debater esta temática, de modo a abrirem-se novos caminhos. Nesse registo, destaco a centralidade da sinergia entre um desenvolvimento local sustentável e uma reforma permanente do Estado, a qual não pode dispensar um protagonismo crescente das cooperativas de interesse público.

Na verdade, elas são um instrumento do desenvolvimento local decisivo, tornando-se cada vez mais óbvio que a sua não utilização pode prejudicar gravemente ou fazer mesmo colapsar muitos desses processos. Isso é especialmente visível no combate ao



despovoamento e desertificação das zonas rurais, na promoção da qualidade de vida nas zonas urbanas mais congestionadas e na instituição de uma cultura emancipatória e humanizante.

O insubstituível acréscimo de protagonismo do poder local na expansão das cooperativas de interesse público torna patente uma outra dimensão desta via política. Na verdade, está aqui também em causa um contributo insubstituível para uma verdadeira reforma do Estado. Uma reforma do Estado que institua uma osmose, um acréscimo de capilaridade entre as estruturas do poder local mais próximas dos cidadãos e o seu protagonismo cívico organizado, numa lógica de reforço das funções sociais do Estado, em sinergia com um protagonismo mais intenso dos cidadãos, através das suas organizações ou dos seus movimentos. Sem a seiva desta energia social dificilmente o Estado deixará de se burocratizar e encarquilhar, mas sem o envolvimento de uma energia pública as diversas expressões da sociedade civil organizada não romperão o cerco que as atrofia. A emergência de um Estado de transformação social que impulse o desenvolvimento social sustentável, ao mesmo tempo que nele ganhe novas energias, não dispensa o envolvimento das *régies* cooperativas; que de algum modo o antecipam e dinamizam.

Tudo isto ilustra bem o potencial de inovação social inerente às *régies* cooperativas, os grandes desígnios históricos de que podem fazer parte. Mas quanto mais esperançosa é uma viagem mais importante é começá-la. Foi do seu trajeto inicial que aqui nos ocupámos.

Coimbra, 25 de setembro de 2020

BIBLIOGRAFIA

- ALTHAUS, Alfredo A. (1971), *Tratado de Derecho Cooperativo* (2ª ed), Rosario, Zeus.
- CARLES, Joseph e Jérôme DUPUIS (1989), *Service Public Local*, Levallois-Perret, Nouvelles Editions Fiduciaires.
- CRACOGNA, Dante (1992), *Problemas Actuales del Derecho Cooperativo*, Buenos Aires, Intercoop.
- LAMBERT, Paul (1961), “La nature et les critères de la coopérative publique (“régie coopérative”) à la lumière de l’expérience belge”, *Les Annales de l’Économie Colective*, nº2- ano 49, Liège/Genève.
- LAMBERT, Paul (1975), *La Doctrina Cooperativa*, Buenos Aires, Intercoop.
- LASSERRE, Georges (1949), *Socialiser dans la liberté*, Paris, Albin Michel.
- LASSERRE, Georges (1977), *O Cooperativismo*, Lisboa, Europa-América.
- LAVERGNE, Bernard (1927), *Les Régies coopératives*, Paris, Librairie Félix Alcan.
- LAVERGNE, Bernard (1938), *Régies Cooperativas em Inglaterra*, Lisboa, Seara Nova.
- LAVERGNE, Bernard (1958), *L'Hégémonie du Consommateur*, Paris, PUF.
- LAVERGNE, Bernard (1971), *Le socialisme à visage humain*, Paris, PUF.
- LEITE, João Salazar (2017), *Híbridos Cooperativos*, Lisboa, CASES [na Internet]
- LEITE, João Salazar (2018), “Comentário ao artigo 6ª – Cooperativas de interesse público”, in” *Código Cooperativo – anotado*” [coordenação de Deolinda Meira e Elisabete Ramos], Coimbra, Almedina.
- NAMORADO, Rui (1995), *Os princípios Cooperativos*, Coimbra, Fora do Texto.
- NAMORADO, Rui (2000), *Introdução ao Direito Cooperativo*, Coimbra, Almedina.
- Namorado, Rui (2001), *Horizonte Cooperativo*, Coimbra, Almedina.
- NAMORADO, Rui (2005), *Cooperatividade e Direito Cooperativo*, Coimbra, Almedina.
- SANTOS, José Hipólito dos (1958), “Régies Cooperativas”, in *O Cooperativismo-- Objectivos e Modalidades*, Lisboa, Edição do Autor.
- SÉRGIO, António (1958), "Quadro Geral do Cooperativismo e do Sector Cooperativo", in *O Cooperativismo - Objectivos e Modalidades*, Lisboa, Edição do Autor.
- URIBE GARZON, Carlos e Gustavo ROMERO CONTI (1990), *Administraciones Publicas Cooperativas*, Bogotá, Fondo Nacional Universitario.