



OFICINA DO CES

ces

Centro de Estudos Sociais
Laboratório Associado
Faculdade de Economia
Universidade de Coimbra

RUI NAMORADO

**RENOVAR OS QUADROS JURÍDICOS
DA ECONOMIA SOCIAL?**

**Dezembro de 2007
Oficina nº 293**

Rui Namorado

Renovar os quadros jurídicos da economia social?

**Oficina do CES n.º 293
Dezembro de 2007**

OFICINA DO CES
Publicação seriada do
Centro de Estudos Sociais
Praça D. Dinis
Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

Correspondência:
Apartado 3087
3001-401 COIMBRA

Rui Namorado

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Centro de Estudos Sociais

Renovar os quadros jurídicos da economia social?*

Resumo: Este texto equaciona o problema da renovação dos quadros jurídicos da economia social. Encara-a como um conjunto de organizações, procurando determinar a medida em que o seu âmbito coincide com o do “sector cooperativo e social”, consagrado na Constituição da República Portuguesa. Interroga-se sobre os vários tipos legais de pessoas colectivas que integram a economia social, bem como sobre a sua plasticidade perante as dinâmicas anunciadas. Percorre depois a área da ordem jurídica portuguesa que lhe corresponde, num breve comentário sobre as necessidades de evolução que se fazem sentir nesse território jurídico, numa perspectiva de estímulo ao desenvolvimento deste sector.

1. Introdução

Nos últimos anos, pelo menos no âmbito da União Europeia, tem-se intensificado a procura de uma noção clara e consensual do que seja a economia social. Procura importante, uma vez que só essa clarificação permitirá a sua escolha como sector destinatário de políticas de fomento, nomeadamente, por ser condição necessária para a determinabilidade estatística da sua amplitude, por sua vez indispensável para a viabilidade prática dessas políticas.

Esse processo clarificador percorreu recentemente etapas importantes, mas está ainda longe de um completo amadurecimento¹. É no âmbito desta procura pluridisciplinar e interdisciplinar que se situa o problema que este texto pretende introduzir.

Deve aliás salientar-se que só os avanços conseguidos no estudo da economia social tornaram possível que se coloque em termos úteis o problema da renovação do seu

* Este texto teve como base uma conferência proferida no IV Colóquio Ibérico de Cooperativismo e Economia Social, realizado em Córdoba, em Setembro de 2007.

¹ Mencionem-se, como exemplos recentes e relevantes desse processo, o *Manual para la Elaboracion de las Cuentas Satelite de las Empresas de la Economia Social: Cooperativas y Mutuas* (2006), cujos redactores principais foram José Barea Tejeiro e José Luís Monzón Campos, bem como o relatório sobre *La Economia Social en La Unión Europea* (2007), redigido por Rafael Chaves Ávila e José Luís Monzón Campos.

enquadramento jurídico. Mas há que lembrar que esse trabalho teórico e doutrinal não gerou ainda uma aceitação unânime dos seus resultados, nem sequer uma posição tão inequivocamente dominante que possa ser um suporte crível de uma estabilidade suficiente da noção proposta.

A tensão que atravessa todas as intervenções jurídicas, que se assumem como componentes de processos sociais complexos, torna-se, por isso, mais viva neste caso. Não podemos, deste modo, ser juridicamente tão peremptórios que corramos o risco de transformar a respectiva vertente de um processo, ainda em evolução, num embaraço para o seu desenvolvimento. Mas também não podemos ser juridicamente tão contidos que acabemos por cair numa verdadeira renúncia, a dar um contributo efectivo ao amadurecimento da problemática em causa.

Cientes da instabilidade do terreno que pisamos e do melindre que envolvem soluções simplistas, optar por uma visão de conjunto, ainda que aproximativa, do que seja a economia social, pode ajudar-nos. Uma visão que pode revelar-se através de uma metáfora que mostre a economia social como uma galáxia composta por várias constelações, cada uma das quais, naturalmente, se desdobra em diversos tipos de organizações.

Se perdermos de vista as dinâmicas das várias constelações e a sua interacção no âmbito da galáxia, dificilmente compreenderemos os detalhes de cada uma das organizações que as integram. Mas não podemos dispensar-nos também de, em harmonia com as circunstâncias de cada caso, valorizar os seus aspectos específicos, sob pena de chegarmos a perspectivas de conjunto desenraizadas da realidade.

Esta perspectiva conduz, implicitamente, a optar por uma visão da economia social que a encara como designação de um conjunto de organizações.² Mas a escolha deste caminho deve combinar-se com a valorização das práticas sociais que, oriundas de outros tipos de entidades, se assemelham às que predominam no seio das organizações, em si próprias, abrangidas pela economia social. Só assim se pode garantir uma comunicação continuada entre as entidades que fazem indubitavelmente parte da economia social e as que, embora acolhendo as práticas referidas, não são (ainda?) encaradas como tal.

No fundo, trata-se de adoptar como base um conjunto delimitado de organizações, fazendo-lhe corresponder a noção de economia social, mas aceitar abrir esse conjunto a

² Veja-se, Namorado, 2006: 11 e ss.

realidades que lhe são exteriores, de modo a não o deixar cristalizar prematuramente. Ou seja, evita-se não só um anquilosamento desnecessário, mas também o excesso de fluidez de uma noção em que pudesse caber tudo o que se lá quisesse meter.

Há uma outra dificuldade a ter em conta. Ela envolve uma tensão entre a utilidade de instituir critérios normativos na delimitação da economia social e a conveniência em não perturbar uma dinâmica de auto-identificação ainda em curso. De facto, há valores e princípios que têm de estar presentes na caracterização da economia social.³ Mas a normatividade por eles implicada não pode assumir-se desde já como uma rigidez que impeça a aproximação à economia social de entidades que ainda não cumpram todos os critérios estabelecidos para legitimarem essa relação de pertença.

Por último, nesta introdução não quero deixar de sublinhar o imperativo de se não reduzir toda a procura de um conceito de economia social a uma simples operação jurídica, o que desde logo se traduziria num retrocesso em face do caminho já percorrido. É claro que, simetricamente, se deve também fugir ao menosprezo da componente jurídica do processo em causa.

Dito isto, respeitados os limites das circunstâncias que ditaram este texto, fica claro que aqui é mais útil levantar problemas do que propor conclusões. Deste modo, começarei por me debruçar sobre algumas questões estratégicas e estruturais, para depois percorrer algumas das áreas mais nevrálgicas da regulação jurídica, no caso português. Aludirei muito brevemente à dimensão europeia da problemática em debate.

2. Tipos legais de pessoas colectivas que integram a economia social

2.1. Um tópico estruturante da reflexão jurídica empreendida é o confronto entre os tipos legais de pessoas colectivas consagrados na ordem jurídica e os objectivos que na prática visam, como elementos da galáxia da economia social e de cada uma das constelações que a integram.

³ A componente cooperativa da economia social há muito que assume uma identidade constituída por uma noção, por valores e por princípios cuja aceitação é universal. Essa identidade é o resultado da sobreposição de vários processos de reactualização, que implicaram cuidadosas auscultações do movimento cooperativo e a sua filtragem através de debates, colóquios e conferências, onde se envolveu uma apreciável soma de especialistas (veja-se Namorado, 1995: passim; e 2005: 9 e ss.). Talvez, por isso, grande parte das tentativas para fixar os valores e princípios que identificam a economia social é largamente tributária da identidade cooperativa.

Vamos basear-nos, fundamentalmente, na ordem jurídica portuguesa, não ignorando que não há completa coincidência entre as ordens jurídicas dos países da União Europeia, mas também cientes de que, regra geral, essas diferenças não apagam, no essencial, a semelhança dos problemas suscitados. Temos como primeiro objectivo a avaliação da necessidade de ajustamentos na conformação e na estrutura desses tipos jurídicos.

2.2. No caso português, é doutrinariamente pacífica a existência de três tipos legais de pessoas colectivas: as associações, as sociedades e as fundações.⁴ Há um outro tipo legal, cuja aceitação não é pacífica: as cooperativas.⁵

Na verdade, antes da Revolução de Abril de 1974, as cooperativas regiam-se pelo Código Comercial, sendo encaradas como um tipo de sociedades comerciais *sui generis*. Depois do 25 de Abril, foram reconhecidas, pela Constituição⁶ de 1976, como representando um dos três sectores de propriedade dos meios de produção, o sector cooperativo, considerado autonomamente ao lado dos sectores públicos e privado. Em 1980, entrou em vigor um Código Cooperativo⁷, o qual, ao consagrar uma noção de cooperativa, sublinhava expressamente que as cooperativas não tinham fins lucrativos. Mais recentemente, entrou em vigor um Código das Sociedades Comerciais⁸ que manteve a noção de sociedade já consagrada no Código Civil, onde se fixava, como fim último de qualquer sociedade, a repartição dos lucros pelos respectivos sócios. A conjugação do disposto nestes diplomas tornou ainda mais difícil que se pudesse considerar que as cooperativas podiam ser qualificadas como sociedades comerciais, ou até apenas como sociedades.⁹

⁴ Vejam-se, por exemplo, Andrade, 1987: 68 e ss. e 77 e ss.; e Pinto, 2005: 292 e ss.

⁵ Para se conhecer uma detalhada defesa desta posição, pode consultar-se Namorado, 2000: 241 e ss.

⁶ Daqui por diante, no decorrer deste texto, quando nos referirmos à Constituição da República Portuguesa, usaremos o acrónimo CRP.

⁷ O Código Cooperativo de 1980 foi objecto de vários pequenos processos de alteração, tendo merecido reiteradas críticas de vários sectores do movimento cooperativo. Essas vicissitudes não apagam o importante papel na afirmação de um direito cooperativo em Portugal.

⁸ Nos termos do nº2 do art. 1º Código das Sociedades Comerciais, “São sociedades comerciais aquelas que tenham por objecto a prática de actos de comércio e adoptem o tipo de sociedade em nome colectivo, de sociedade por quotas, de sociedade anónima, de sociedade em comandita simples ou de sociedade em comandita por acções”.

⁹ Segundo o art. 980º do Código Civil, “Contrato de sociedade é aquele em que duas ou mais pessoas se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício em comum de certa actividade económica, que não seja de mera fruição, a fim de repartirem os lucros resultantes dessa actividade”. Estas características são comuns a todas as sociedades, sejam elas comerciais ou não. Assim, à luz do direito português actual, é claro que a lucratividade é uma das características básicas de qualquer sociedade dotada de personalidade jurídica.

Uma parte da doutrina considerou que as cooperativas, tendo manifestamente deixado de poderem ser consideradas como sociedades, deveriam passar a ser encaradas como associações,¹⁰ quanto mais não fosse por exclusão de partes.

No entanto, outros entenderam que qualificar as cooperativas como associações era uma resposta jurídica demasiado pobre a um estímulo extra-jurídico bem mais complexo.¹¹ De facto, a doutrina cooperativa, na esteira de Georges Fauquet,¹² há muito tem vindo a ver nas cooperativas uma simbiose de associação e de empresa.

Qualificá-las como associações, significaria, portanto, fazer-lhes corresponder uma categoria jurídica que as amputaria estruturalmente de uma das suas vertentes, apenas reflectindo a outra. Por isso se entendeu que o mais adequado seria fazer corresponder ao particularismo cooperativo uma figura que verdadeiramente o reflectisse. E assim se sustentou que às cooperativas deve corresponder um tipo jurídico autónomo de pessoas colectivas que, naturalmente, só a elas abrange.

2.3. Um elemento importante, para prosseguirmos o nosso caminho, é a conjugação dos tipos legais de pessoas colectivas acabados de mencionar com a economia social, encarada como espaço onde cabem vários tipos de organizações.

Pode-se começar por salientar que todas as cooperativas fazem parte da economia social,¹³ constituindo no seu seio uma constelação autónoma, juridicamente bem identificada e homogénea.

Quanto às associações, algumas delas também integram a economia social. Desde logo, para que isso aconteça, terão que ter uma actividade económica; se o seu principal objectivo for a solidariedade social integram desde logo o sector cooperativo e social (e portanto também a economia social); se tiverem um outro tipo de finalidade social, mesmo não integrando o referido sector, não deixam, no entanto, de fazer parte da economia social.¹⁴

¹⁰ Nesse sentido, pode ler-se Pinto, 2005: 293.

¹¹ Veja-se, por exemplo, Namorado, 2000: 321 e ss.

¹² Georges Fauquet, cooperativista e funcionário internacional ao serviço da OIT, destacou-se na primeira metade do século XX, como um teórico pragmático do cooperativismo, tendo-se-lhe ficado, por exemplo, a dever o aprofundamento da noção de “sector cooperativo”.

¹³ Para uma melhor análise do que aqui se diz, pode ver-se Namorado, 2006: 15.

¹⁴ Veja-se Namorado, 2006: 16.

Com as fundações passa-se algo de paralelo. Se tiverem uma actividade económica e se o seu objectivo principal for a solidariedade social, são abrangidas pelo sector cooperativo e social (e consequentemente pela economia social). Se tiverem outro tipo de finalidade social, não estando integradas no sector cooperativo e social, fazem no entanto parte da economia social.¹⁵

Finalmente, no que diz respeito às sociedades comerciais, elas só integram a economia social numa circunstância muito especial, ou seja, quando os seus titulares são quaisquer das entidades integradas na economia social, atrás referidas.¹⁶

2.4. Num plano estrutural, várias questões se podem colocar. Escolhamos três, entre as que se nos afiguram como mais relevantes.

Primeira: Os tipos legais existentes precisam de ser calibrados mais rigorosamente? Eventualmente, seria assim possível tornar mais nítido o seu nexos e mais óbvia a sua compatibilidade com a economia social.

Segunda: Haverá tipos legais de pessoas colectivas apenas adequados ao sector de mercado da economia social, enquanto outros apenas se adequam ao sector de não-mercado?¹⁷ Se assim fosse, poder-se-ia esperar dessa especialização uma maior homogeneidade de cada um deles.

Terceira: Será útil inventar novas figuras jurídicas a partir dos tipos legais de pessoas colectivas atrás referidos? Essas novas figuras surgiriam do acrescento de certas particularidades ao paradigma de partida, de modo a torná-las aptas a servirem melhor certas actividades específicas.

Neste último caso, pode dizer-se que assim se impediria que se extraíssem consequências estruturais de práticas circunstanciais, o que ocorreria se fosse proposta a criação de um novo tipo legal de pessoas colectivas, só porque se encarou como útil introduzir alguma particularismo dentro da generalidade. Em contrapartida, evitam-se assim

¹⁵ Veja-se Namorado, *ibidem*.

¹⁶ Cf. Namorado, 2006: 18.

¹⁷ Para se compreender plenamente o alcance e o sentido da divisão da economia social entre esses dois sectores, pode ler-se o já referido relatório sobre *La Economía Social en La Unión Europea*, redigido por Rafael Chaves Ávila e José Luís Monzón Campos (22 e ss.).

dificuldades devidas a causas relativamente circunstanciais, como resultado de uma excessiva rigidez estrutural.

2.5. Quanto à questão de saber se os tipos legais existentes precisam de ser calibrados mais rigorosamente para se integrarem na economia social, quer as cooperativas, quer as sociedades não suscitam qualquer problema estrutural causado pelo tipo de nexos que as liga à economia social.

O mesmo não acontece com as associações e as fundações, porque essas podem protagonizar actividades não económicas, ou seja, porque podem não ser empresas.¹⁸ Neste caso, pode ser útil procurar autonomizar-se, quer no seio das associações, quer no seio das fundações, uma subcategoria que abranja, respectivamente, todas as associações e todas as fundações que se integrem na economia social. Podiam ter como eixo nuclear de caracterização o tipo de actividade, ou seja, o facto de terem, ou não, actividade económica; ou então, a circunstância de serem ou não empresas. E podiam assumir como eixo complementar da sua caracterização o tipo de objectivos visados, ou seja, o facto de terem ou não objectivos sociais. Eventualmente, quanto às fundações seria útil encontrar mecanismos de democratização interna que harmonizassem melhor o seu perfil com a democraticidade inscrita do código genético da economia social.

2.6. Quanto à questão de saber se haverá tipos legais de pessoas colectivas apenas adequados ao sector de mercado da economia social, enquanto outros apenas se adequam ao sector de não-mercado, deve ter-se em conta o que já hoje acontece.¹⁹ De facto, actualmente, o sector de mercado da economia social tende a congrega as cooperativas, enquanto o sector de não-mercado tende a abranger predominantemente as associações e as fundações.

Mas não parece útil, nem actualmente viável, ir mais longe. Na verdade, procurar instituir uma relação de exclusividade, entre cada forma jurídica e cada tipo de subsector,

¹⁸ Não se adequa à economia deste texto discutir em que medida se podem sobrepor completamente, como possíveis características determinantes da economia social, o imperativo de as respectivas organizações terem uma actividade económica e a indispensabilidade de serem consideradas empresas. Por isso, embora sabendo que numa análise mais fina se pode equacionar o problema da sua diferença, damos aqui como equiparadas a economicidade e a empresarialidade.

¹⁹ Para uma compreensão plena do significado e das implicações desta divisão da economia social em dois espaços diferenciados, veja-se *La Economía Social en La Unión Europea*, de Rafael Chaves Ávila e José Luís Monzón Campos (22 ess.).

poderia dificultar as respostas jurídicas mais adequadas às particularidades de cada caso, perturbar a estabilidade de situações já existentes ou não conseguir incorporar soluções mais complexas.

Na verdade, há associações e fundações que actuam no mercado através de sociedades de que são titulares, sendo concebível que haja cooperativas com marcadas finalidades sociais que convivam com outros tipos de entidades no seio do subsector de não-mercado.

2.7. Por último, quanto à questão de saber se será útil inventar novas figuras jurídicas, embora radicadas num dos tipos legais de pessoas colectivas atrás referidos, só haveria condições para dar desde já uma resposta genérica se a posição assumida fosse de rejeição. Mas excluir liminarmente a possibilidade de se criarem subtipos de pessoas colectivas, especificamente vocacionados para certas actividades, parece excessivo.

Mais prudente será aceitar a hipótese de introduzir as particularidades jurídicas necessárias, sempre que for caso disso, com a cautela de não romper com o essencial do respectivo tipo legal de pessoa colectiva.²⁰

2.8. Na conjuntura actual, parece não se justificar qualquer alteração relevante no modo como se desenham juridicamente os tipos legais de pessoas colectivas existentes. Mas para se desenvolver uma sinergia virtuosa entre eles e a economia social vivida, é indispensável que assumam, em toda a sua plenitude, a identidade específica de cada um.

Por exemplo, dos quatro tipos legais em causa, só as sociedades visam a repartição do lucro; só as fundações não são estruturalmente democráticas. Assim, tenderá a perturbar gravemente essa sinergia qualquer admissibilidade de lucros por organizações da economia social que não sejam sociedades, bem como qualquer distorção da democraticidade vivida em organizações da economia social que não forem fundações.

²⁰ O legislador ficará assim liberto para poder calibrar, sem constrangimentos artificiais, as respostas normativas, adequando-as ao que de particular houver nas entidades ou tipos de actividades que estiverem no centro do diploma que estiver a criar.

3. Breve nota sobre o contexto europeu

Não cabe no plano deste texto o enquadramento europeu do tema em análise. Mas talvez seja útil, num breve relance, assinalar alguns aspectos dessa problemática e apontar alguns caminhos mais óbvios.

Não deve ser esquecido que a lógica autopropulsiva da economia social não dispensa uma política activa de fomento capaz de potenciar a sua dinâmica. De facto, as instâncias da União Europeia não podem continuar a encarar a economia social com uma espécie de displicência cordial, como se as medidas dispersas que são tomadas fossem mais um sinal da sua boa vontade do que a aposta numa alavanca decisiva do percurso da União Europeia.

Algumas medidas são estratégicas. Podemos dar três exemplos. Desde logo, a instituição de uma linha de incentivos a projectos de investigação interdisciplinar, com incidência na economia social, de modo a compensar a subalternidade destes temas em relação a todos aqueles a cuja investigação é dada prioridade.

Depois, afigura-se como urgente a criação de uma fonte permanente de informações sistemáticas sobre a vida e a situação das organizações de economia social, o que pode conseguir-se criando no seio da U.E. um Observatório Europeu da Economia Social.

Por último, em sinergia com os dois caminhos que acabam de se indicar, é indispensável garantir financiamentos comunitários específicos, para apoio dos centros de investigação e extensão, predominantemente dedicados ao estudo e à promoção da economia social.

Este leque de medidas é viável a curto prazo e pode ser um bom ponto de partida. De facto, ele depende apenas da vontade política de quem o deve assumir.

Em contrapartida, há que desencorajar qualquer dinâmica de homogeneização forçada das realidades dos vários países; bem como se impõe evitar qualquer prematura harmonização legislativa forçada. Nomeadamente, há que não enveredar por qualquer voluntarismo conformador que possa reduzir a intervenção da U.E. a uma tradução oculta de preferências ideológicas e políticas, particulares e circunstanciais.

4. Alusão exemplificativa ao caso português

4.1. No caso português, não tem sentido menosprezar o actual contexto jurídico-constitucional, quando se procura um mais sólido enquadramento jurídico da economia social. De facto, na CRP, entre os três sectores de propriedade dos meios de produção, está consagrado um sector cooperativo e social, ao lado do sector público e do privado. Ora, no seu todo, o sector cooperativo e social é parte integrante da economia social.²¹ E mesmo que a CRP se ocupe mais da vertente cooperativa desse sector do que da sua vertente social, estamos perante uma ancoragem jurídica que não deve ser ignorada.

Assim, analisando o art. 82²² da CRP, vê-se que integram esse sector: todas as cooperativas, todas as mutualidades, todas as associações que tenham por objecto principal a solidariedade social, todas as fundações que tenham por objecto principal a solidariedade social, todas as empresas em autogestão e todas as entidades representativas de comunidades locais que gerem bens cuja posse útil lhes cabe.²³ Estas entidades beneficiam de vantagens constitucionalmente garantidas, quer com base nos princípios da coexistência e da protecção,²⁴ quer por via de específicas estipulações constitucionais.²⁵

²¹ Só não estamos perante duas designações de uma mesma realidade, porque há algumas entidades que se consideram parte da economia social que não são abrangidas pelo sector cooperativo e social, por força dos parâmetros precisos que o delimitam. O conjunto dessas entidades, no entanto, será pouco mais do que residual, embora o possam integrar organizações com alguma visibilidade e importância. Para um maior detalhe na abordagem desta questão, pode ver-se Namorado, 2006:15 e ss.

²² Nos termos deste preceito, que se ocupa dos “sectores de propriedade dos meios de produção”: “1. É garantida a coexistência de três sectores de propriedade dos meios de produção. 2. O sector público é constituído pelos meios de produção cujas propriedade e gestão pertencem ao Estado ou a outras entidades públicas. 3. O sector privado é constituído pelos meios de produção cuja propriedade ou gestão pertence a pessoas singulares ou colectivas privadas, sem prejuízo do disposto no número seguinte. 4. O sector cooperativo e social compreende especificamente: a) Os meios de produção possuídos e geridos por cooperativas, em obediência aos princípios cooperativos, sem prejuízo das especificidades estabelecidas na lei para as cooperativas com participação pública, justificadas pela sua especial natureza; b) Os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais; c) Os meios de produção objecto de exploração colectiva por trabalhadores; d) Os meios de produção possuídos e geridos por pessoas colectivas, sem carácter lucrativo, que tenham como principal objectivo a solidariedade social, designadamente entidades de natureza mutualista.”

²³ Para aprofundar este tema, esclarecendo o significado da noção de posse útil, pode ver-se Namorado, 2000: 151 e ss.

²⁴ O art.80º da CRP consagra os princípios fundamentais da organização económica, dois dos quais dizem respeito ao “sector cooperativo e social”: “Coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção”; “Protecção do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção”.

²⁵ Entre essas estipulações, destacamos o art.61º e o art.85º. O art. 61º garante a “iniciativa privada, cooperativa e autogestionária”. Quanto ao que aqui se está a tratar, afirma no seu n.º 2: “A todos é reconhecido o direito à livre constituição de cooperativas, desde que observados os princípios cooperativos”. E no n.º 3: “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”. Finalmente, dispõe no seu n.º 5 do preceito referido: “É reconhecido o direito de autogestão, nos termos da lei.” Por seu lado, o art. 85.º, no seu n.º 1, dispõe que: “O Estado estimula e apoia a criação e a actividade de cooperativas”. E acrescenta no

Além delas, integram também a economia social alguns tipos de organizações exteriores ao referido sector. É o que acontece com as associações que, tendo uma finalidade social diferente da solidariedade social, têm uma actividade económica (ou têm natureza empresarial); com as fundações que têm uma actividade económica (ou têm natureza empresarial); com as sociedades comerciais cuja titularidade caiba a qualquer das outras entidades integradas na economia social.

4.2. Com estes alicerces constitucionais, parece prematuro criar uma lei de bases da economia social que unifique e sistematize com equilíbrio toda esta área, num patamar jurídico situado imediatamente abaixo do plano constitucional. De facto, como estamos perante uma noção ainda em amadurecimento, poder-se-ia perturbar a evolução desse processo antes de colher dele todas as suas virtualidades. E a âncora constitucional referida pode minorar o que de negativo possa haver nesse retardamento.

Já se afigura como imediatamente útil o aperfeiçoamento das leis comuns que incidem sobre cada uma das constelações da economia social. Cientes das grandes disparidades existentes entre elas, podemos no entanto adiantar alguns exemplos.

4.3. Começemos pelas cooperativas. Dez anos passados sobre o início da vigência da mais recente versão do Código Cooperativo, justifica-se que se equacione com cautela a sua revisão. Ao contrário do que antes ocorrera, do movimento cooperativo não têm surgido reivindicações nesse sentido. Por isso, o que houver a renovar tenderá a responder a problemas complexos que escaparam à malha relativamente larga da revisão de 1997, reflectindo os novos desafios da realidade social.

Não parecendo apropriado propor aqui quaisquer soluções acabadas para os problemas que se apresentem, ou sequer pretender estabelecer o seu elenco, vão indicar-se alguns dos eixos fundamentais que devem ser seguidos nessa reforma.

número seguinte: “A lei definirá os benefícios fiscais e financeiros das cooperativas, bem como condições mais favoráveis à obtenção de crédito e auxílio técnico”. Por último, na sequência do nº 5 do art. 61, conclui com o seu nº 3, onde se diz que “São apoiadas pelo Estado as experiências viáveis de autogestão”.

Desde logo, parece não haver razões para que continue dispersa, por vários diplomas legais, a legislação sobre cooperativas, pelo que se propõe que se integrem no Código Cooperativo as leis que se ocupam especificamente de cada um dos ramos existentes em Portugal, bem como a que regula as *régies* cooperativas. Poder-se-á ainda ponderar a eventual inserção no Código Cooperativo do actual Estatuto Fiscal Cooperativo.²⁶

Por outro lado, dever-se-á aperfeiçoar, estreitando a sua malha, a rede normativa a que estão submetidas as relações das cooperativas do primeiro grau com as cooperativas de grau superior, em particular na sua vertente económica e empresarial.

Dever-se-á marcar melhor a especificidade cooperativa, instituindo normas que claramente a exprimam, em especial no que diz respeito à responsabilidade dos dirigentes e dos gestores perante as respectivas cooperativas.

Por último, impõe-se a exploração inovadora de um novo território jurídico. Trata-se de instituir uma regulação, substancialmente justa, cooperativamente aceitável e empresarialmente eficaz, que regule as relações das cooperativas dos vários graus com as sociedades comerciais de que forem titulares.

4.4. Quanto às fundações, é urgente levar finalmente a bom termo o processo que institua uma lei das fundações que as abranja a todas, incorporando a sua diversidade, sem deixar de reflectir a sua unidade. Terá um particular interesse a valorização plena e a consideração autónoma das fundações que se integrem na economia social, de modo a que se possam distinguir claramente das outras.

4.5. Sem prejuízo da existência de um regime jurídico das associações devidamente sedimentado, bem como de diplomas legais que se ocupam de alguns dos seus tipos, tem todo o sentido produzir uma lei que regule apenas as associações com actividade económica. Dentro delas, podem ainda diferenciar-se as que integram a economia social, se não se optar por dispor que se situam na economia social todas as associações com actividade económica.

²⁶ O Estatuto Fiscal Cooperativo consta da Lei n.º 85/98, de 16 de Dezembro, tendo também merecido a aprovação unânime dos deputados na Assembleia da República.

4.6. Fará também todo o sentido reformular o Código das Mutualidades,²⁷ bem como a Lei dos Baldios²⁸ e a Lei das Empresas em Autogestão.²⁹

A lei que rege as IPSS³⁰ deve adequar-se à valorização da economia social como seu contexto jurídico e ao facto de integrarem o subsector solidário do sector cooperativo e social.

Do mesmo modo, dever-se-á clarificar a natureza jurídica das Misericórdias,³¹ conjugando a sua inserção na ordem jurídica portuguesa com a sua raiz canónica e com a sua realidade económica.

4.7. Todo este leque de alterações legislativas deve conceber-se como uma reforma jurídica em sinergia estratégica com a lógica que impregna a CRP neste campo. Para que esse desígnio possa concretizar-se, alguns objectivos específicos devem ser alcançados.

A banalização das entidades da economia social é um risco permanente corrido por todas elas. É pois essencial ter uma noção rigorosa e dinâmica do que é essencial na sua identidade em cada época histórica, de modo a poder assegurar que ela é juridicamente garantida. Ponto importante neste campo é não ceder à voragem de um imediatismo que desconsidera o médio prazo, excluindo por isso qualquer preocupação estratégica. A descaracterização pode parecer aliciante, por gerar resultados de curto prazo eventualmente sedutores, mas pode revelar-se irremediavelmente fatal, a médio ou a longo prazo.

Por isso, a autenticidade é um factor de sobrevivência deste tipo de organizações, devendo ser uma preocupação forte quer dos seus protagonistas directos e das suas estruturas representativas, quer dos Estados e das organizações internacionais que os representem ou articulem.

Um elemento estruturante da natureza das vivências que induzem, forçosamente reflectido no papel social que desempenham, é a qualidade democrática do seu funcionamento. E algumas das constelações integrantes da galáxia da economia social

²⁷ O Código das Mutualidades (Decreto-lei nº72/90, de 3 de Março).

²⁸ A Lei dos Baldios (Lei nº68/93, de 4 de Setembro).

²⁹ A Lei das Empresas em Autogestão (Lei nº 68/78, de 16 de Outubro).

³⁰ O Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) (Decreto-lei nº119/83 de 25 de Fevereiro).

³¹ As Misericórdias, sendo entidades de direito canónicas, têm enquadramento concordatário. Mas, no plano interno, as “Irmandades da misericórdia” são expressamente consideradas como IPSS na alínea e) do nº1 do art.2º, do respectivo Estatuto.

dependem particularmente da vertente participativa da democracia que protagonizam. Mesmo as fundações, com uma relação muito particular com a democraticidade inerente à economia social, não podem desconsiderar por completo esse vector, sob pena de entrarem em colisão com a natureza do espaço que integram.

Compreende-se que a democraticidade poderia perder todo o seu significado se as organizações de economia social não fossem independentes de qualquer fonte de poder externo, sem prejuízo das relações tecidas entre elas e das relações de dependência instituídas dentro do sector. Fora isso, a autonomia é um elemento central da natureza destas entidades, afirmando-se como o caminho necessário para que escapem à intromissão dos poderes públicos na esfera juridicamente protegida da sua soberania, bem como ao controle das empresas privadas lucrativas que povoam o mercado.

Por último, deve ter-se bem presente que na economia social só cabem entidades que não encarem os lucros e a sua repartibilidade como o factor de propulsão da sua vida. É claro, que esta circunstância não as dispensa de garantir um nível de excedentes suficiente para a sua reprodução duradoura, pois os seus objectivos só podem ser cumpridos enquanto elas existirem. Paralelamente, as sociedades comerciais tituladas por outras organizações da economia social não estão inibidas de conseguir lucros, os quais, no entanto, revertendo naturalmente para as entidades suas titulares, não podem ser repartidos nunca pelos membros destas.³²

Como corolário do absoluto rigor que se impõe neste campo, há que abrir a porta a uma nova geração de medidas jurídicas, tendentes a dificultar a existência, no âmbito da economia social, de rendas de situação que podem gerar injustiças, desigualdades e aproveitamentos ilegítimos, que se podiam considerar inviabilizados pela exclusão da lucratividade.

Essa nova geração de medidas jurídicas terá que ser especialmente rigorosa a regular as relações entre as entidades de economia social e as sociedades comerciais que estejam sob a sua titularidade, impedindo que essa rede possa ser palco de eleição para o gozo de rendas de situação traduzidas na discrepância grosseira entre os vencimentos auferidos e o trabalho realizado.

³² Pode discutir-se a legitimidade e a legalidade de uma eventual repartição de excedentes, assim obtidos por uma União de Cooperativas pelas cooperativas do primeiro grau que a integrem, mas não pode haver qualquer dúvida quanto à insusceptibilidade de distribuição dos excedentes dessas cooperativas do primeiro grau pelos seus cooperadores.

Aliás, essa nova geração de medidas jurídicas é um instrumento indispensável para assegurar a protecção dos membros das organizações da economia social, em face dos seus dirigentes. Sem medidas desse tipo, não se pode ter a certeza de impedir a ocorrência de autênticos sub-recebimentos, condição necessária, aliás, para que outros possam beneficiar, simetricamente, de verdadeiros sobre-pagamentos.

5. Conclusão

Os problemas do mundo em que vivemos e a evidente insuficiência das estratégias clássicas para os resolverem, tornam ainda mais urgente acelerar uma reflexão sistemática, permanente e interdisciplinar, sobre a economia social, à escala da UE, sem a desligar da realidade mundial, nem esquecer, quer a sua especificidade, quer a sua indispensabilidade.

Há um paralelismo, que a ideologia dominante dissimula, entre a necessidade de estimular o desenvolvimento da economia social, como caminho para sociedades livres, justas, criativas e viáveis, e o imperativo de implantar medidas de protecção ambiental, como caminho para a sobrevivência da humanidade. Mas é muito provável que haja uma sinergia profunda e de longo prazo entre as duas lógicas, dependendo, por isso, realmente uma da outra.

Por isso, o poder político europeu, também neste caso, tem que aprender a resistir ao poder económico de facto, articulando-se com os movimentos sociais que protagonizam e estimulam a economia social. A renovação jurídica que se preconiza só atingirá todas as suas potencialidades, se estiver inserida nessa dinâmica como um dos seus aspectos nucleares e um dos seus elementos impulsionadores, e se souber autolimitar-se pela necessidade de não introduzir rigidez no processo de amadurecimento em curso.

Referências bibliográficas

- Andrade, Manuel de (1987), *Teoria Geral da Relação Jurídica* (Vol.I). Coimbra: Almedina.
- Chaves Ávila, Rafael; Monzón Campos, José Luís (2007), *La Economía Social en La Unión Europea*. Liège: CIRIEC.
- Monzón Campos, José Luís; Chaves Ávila, Rafael (2007), *La Economía Social en La Unión Europea*. Liège: CIRIEC.
- Monzón Campos, José Luís; Barea Tejeiro, José (2006), *Manual para la Elaboracion de las Cuentas Satelite de las Empresas de la Economía Social: Cooperativas y Mutuas*. Liège: CIRIEC.
- Namorado, Rui (1995), *Os Princípios Cooperativos*. Coimbra: Fora do Texto.
- Namorado, Rui (2000), *Introdução ao Direito Cooperativo*. Coimbra: Almedina.
- Namorado, Rui (2005), *Cooperatividade e Direito Cooperativo*. Coimbra: Almedina.
- Namorado, Rui (2006), “El encuadramiento jurídico de la economía social – introducción al caso portugués”, *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 17, Valencia.
- Pinto, Carlos Alberto da Mota (2005), *Teoria Geral do Direito Civil*, (4ªedição). Coimbra: Coimbra Editora.