

Rui Namorado

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

A Sociedade Cooperativa Europeia — problemas e perspectivas*

1. Introdução

A Sociedade Cooperativa Europeia (SCE) é uma iniciativa pioneira na União Europeia (UE), na medida em que é a primeira grande realização normativa de natureza jurídica em matéria cooperativa. É uma iniciativa recente que, nesta medida, pode ser comentada, desde já, pelo perfil que assume, mas não pode ser ainda avaliada pelos seus resultados.

Por isso, vamos procurar, a partir das soluções normativas que incorpora, enunciar alguns dos problemas que a rodeiam e algumas das implicações que pode ter. Nesta abordagem não deixaremos de ter presentes algumas questões genéricas da cooperatividade, bem como o papel das cooperativas no desenvolvimento social. Não deixaremos também de nos interrogarmos quanto à tensão que parece existir entre a tendência de as cooperativas se diluírem no mundo jurídico das sociedades ou se afirmarem como uma das vertentes da economia social.

* Este texto foi apresentado no II Colóquio Ibérico de Cooperativismo e Economia Social, que decorreu em Valência, em Março de 2003.

Neste contexto, não deixaremos de percorrer algumas das perspectivas abertas pelo nascimento da nova figura jurídica, o que constitui um apreciável desafio prospectivo. Mas não fugiremos a esse desafio, uma vez que não tem muito sentido avaliar as virtualidades práticas da nova figura jurídica, valorizando apenas as suas implicações imediatas mais previsíveis, como se a pudéssemos encarar como uma ilha, imune a tudo o que a rodeia. Todos sabemos isto. Mas muitas vezes parece que o esquecemos, quando reflectimos sobre uma nova figura jurídica.

Deste modo, parece-nos adequado valorizar os contextos mais significativos que envolvem a SCE. Lembremos, em primeiro lugar, que estamos perante uma realidade jurídica nova de raiz europeia, o que reflecte um processo de negociação e convergência entre os Estados da União Europeia. Um processo que tem naturalmente a ver com as suas políticas públicas cooperativas, com a respectiva produção legislativa na área abrangida e com as visões da Europa que os movem. Naturalmente, que esse longo processo negocial foi articulado com sucessivas posições das cooperativas europeias, através das suas instâncias representativas próprias.

Ter em conta a dinâmica cooperativa que a envolve ajudará, por isso, a avaliar as virtualidades da SCE, permitindo uma análise mais realista dos seus eventuais problemas e um levantamento mais crível das suas possíveis virtualidades.

Valorizar essa dinâmica, no entanto, de pouco servirá se nos conformarmos com a ideia de que a evolução da União Europeia nunca poderá ser mais do que uma reprodução retocada do presente. E será bom também que se não esqueça que a Europa só será um projecto de futuro como aspecto inseparável de um mundo que caminhe para liberdade, para a justiça e para a felicidade, um mundo que possa ser a casa comum dos povos e a realização histórica de um ser humano universal.

Por isso, é importante a vontade de construir uma Europa dos povos e dos cidadãos que transcenda a construção de um mercado comum. Uma Europa de liberdade e de solidariedade realmente fraterna, aberta ao mundo, mas resistente a qualquer império que a queira subjugar. Uma Europa que se mostre capaz de realizar as utopias que foi capaz de imaginar.

Não podemos renunciar a este contexto, quando avaliamos as virtualidades e as limitações da SCE, sem esquecermos que a construção do futuro é uma longa viagem. Por isso mesmo, toda a avaliação prospectiva deverá valorizar as dinâmicas vividas pelo movimento cooperativo na sua interacção directa com as realizações suscitadas pela SCE. E não deverá também alhear-se das políticas públicas de cada Estado, na parte em que possam potenciar ou, pelo contrário, congelar, os efeitos práticos da nova figura jurídica.

E, ainda em sede introdutória, é importante salientar que seria muito negativo que o movimento cooperativo europeu se limitasse a digerir este pequeno passo como se fosse uma conquista estratégica. Pelo contrário, ele deve ser problematizado como um início aberto a destinos muito diversos. De facto, tanto pode ser uma porta para um novo patamar de protagonismo das cooperativas europeias na construção da nova Europa, como um sobressalto menor num processo de secundarização estratégica das cooperativas na construção da Europa.

Os cooperativistas europeus têm de alargar a sua ambição, para ajudarem a Europa a sair deste impasse, em que parece ter caído, conformada com o desemprego e com as desigualdades, demasiado submissa aos poderes de facto e à mercantilização caótica das sociedades.

As cooperativas têm que perceber que a Europa só aprenderá a conhecê-las e valorizá-las, se conseguirem interferir verdadeiramente na sua arquitectura estrutural, se conquistarem influência no seu impulso estratégico.

É claro, que, dentro dos apertados limites desta circunstância, é materialmente impossível uma abordagem exaustiva, ou mesmo um simples panorama geral que abranja todos os detalhes importantes.

Por isso, vamos percorrer, algo aleatoriamente, apenas alguns tópicos do tema em causa, esperando que esta contextualização genérica ajude a tornar claro o seu carácter parcelar, sem deixar de contribuir para lhes dar sentido.

2. Sentido da Sociedade Cooperativa Europeia (SCE)

Em termos gerais, a SCE surge como resposta a dois problemas: 1º- insuficiente desenvolvimento cooperativo no espaço europeu; 2º- desvantagem das cooperativas perante as sociedades comerciais, no que diz respeito ao quadro jurídico europeu.

Por isso, o estatuto da SCE representa, por um lado, a necessidade de estimular a actividade cooperativa no plano europeu, procurando enquadrar formalmente a colaboração entre cooperadores de mais do que um Estado da União Europeia. Para isso, foi necessária um longo processo de concertação entre os Estados que permitisse contornar dificuldades jurídicas e políticas e mesmo tradições cooperativas distintas.

Por outro lado, representa a vontade de dotar as cooperativas de meios idênticos aos que foram postos à disposição das sociedades comerciais, de não fechar às cooperativas as portas que foram abertas às sociedades comerciais.

Ora, após um processo muito prolongado, foi publicado no Jornal Oficial das Comunidades o “Regulamento (CE) N°2157/2001 do Conselho”, de 8 de Outubro de 2001, relativo ao estatuto da sociedade europeia (SE), que entra em

vigor em 8 de Outubro de 2004. Não errarei muito, se disser que esta publicação constituiu um forte incentivo para que chegasse a bom termo o processo da SCE. E se é certo que, no momento em que estou a escrever (Março de 2003), ainda não chegou ao seu termo o respectivo processo, a verdade é que parecem ter sido ultrapassados, em Julho de 2002, as últimas dificuldades realmente relevantes.

Saliente-se que os vectores acima referidos não estão, verdadeiramente, no mesmo plano, já que o segundo, no essencial, é instrumental relativamente ao primeiro. Além disso, estes dois vectores, que constituem a causa nuclear da criação da nova figura jurídica, acabam por ser um suporte demasiado pobre, se encaramos a SCE como início de um caminho que só agora começa.

Se ficassem isolados, eles poderiam aprisionar a SCE numa visão unidimensional da Europa, reflexo de um unilateralismo economicista, excessivamente tributário de um paradigma neo-liberal, ainda dominante, mas já notoriamente acossado pelas insuficiências cada vez mais notórias e pelos seus adversários cada vez mais decididos.

Deste modo, a justificada importância dos dois vectores acima referidos não dispensa que recordemos que as virtualidades da SCE só poderão ser aproveitadas se o movimento cooperativo europeu ganhar uma nova dinâmica, encorajado por políticas públicas activas e coerentes.

Realmente, é indispensável uma estratégia diferenciadora e estimuladora da cooperatividade, concebida no quadro de uma promoção sistemática da economia social, encarada, não como um aspecto menor das políticas sociais, mas como um dos elementos estruturantes de uma Europa solidária, social e cooperativa, para que a SCE não se converta num episódio desgarrado.

3. Algumas dificuldades jurídico-políticas no caso português

Apesar da flexibilidade com que o normativo europeu que consagra a SCE se articula com as legislações dos Estados membros, a sua conjugação com elas não deixa de suscitar algumas dificuldades. Por isso, a valorização das suas reais virtualidades não deve fazer esquecer as dificuldades jurídico-políticas específicas que levanta a alguns dos Estados.

Vou exemplificar, mencionando alguns potenciais focos de tensão que ocorrem no caso português. Tensão atenuada pela prevalência da legislação nacional nos pontos mais melindrosos, mas que não deixa de existir, pelo menos como concorrência entre lógicas distintas, que a prazo pode vir a ser dramatizada.

Em Portugal, a origem mais evidente desta tensão está no facto de os princípios cooperativos, consagrados pela Aliança Cooperativa Internacional (ACI), terem força jurídico-constitucional. Deste modo, tudo aquilo que os contrarie representa uma violação da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Ora o perfil jurídico da SCE afasta-se em alguns pontos da identidade cooperativa tal como a concebe a ACI. Essa diferenciação não é linear, não é de sentido único. Por um lado, acolhe os trabalhadores, que não sejam cooperadores, como um dos elementos estruturantes do edifício cooperativo. Em Portugal, esses trabalhadores são elementos externos.

A SCE acolhe a figura do membro-investidor no seio da estrutura cooperativa, embora tratando-a de modo específico. À luz das leis portuguesas, os detentores de títulos de investimento são encarados como credores obrigacionistas.

Na SCE não é cumprido totalmente o princípio democrático de um cooperador – um voto. Em Portugal, esse princípio tem força constitucional.

Na SCE, é admitida uma distribuição de excedentes que não respeita completamente a proporcionalidade relativamente ao volume das operações ocorridas entre os cooperadores e a cooperativa. No caso português, esse respeito é imperativo constitucional, como atrás se viu.

A SCE é qualificada juridicamente como sociedade, enquanto, no direito português, as cooperativas são um tipo autónomo de pessoa colectiva, ou seja, não são sociedades, nem associações.

Estes focos de tensão, como já se disse, e outros correspondentes a outras ordens jurídicas de Estados da União Europeia, foram esvaziados da maior parte do seu potencial de conflito pelo tipo de articulação que ficou consagrado entre o Estatuto da SCE e as leis nacionais.

4. Três tópicos nucleares que devem ser analisados

A criação da SCE não deve ser encarada como um encerramento do debate das questões que suscita mas, pelo contrário, como um ponto de partida para sobre elas se reflectir sem pressa nem preconceitos. Entre as áreas de reflexão suscitadas pelo desenho normativo da SCE há três que me parecem nucleares.

I - A SCE e os princípios cooperativos

A SCE afasta-se nalguns casos dos princípios cooperativos tal como os consagra a ACI. Alguns destes desvios repercutem soluções legais já adoptadas em certos países da União Europeia, correspondentes a práticas das cooperativas já existentes.

Parte dessas questões foram equacionadas no decorrer do processo que levou à reformulação dos princípios cooperativos que teve lugar em 1995, em Manchester. As posições que se aproximavam das soluções adoptadas pelo regulamento da SCE não obtiveram vencimento.

Estas inovações não devem ser ignoradas pelo movimento cooperativo. Como lhes deve ele responder nos países em que nem a lei, nem as suas escolhas se harmonizam com as inovações referidas?

Mas elas representam também um desafio aos Estados. Deverá cada um dos Estados, cuja ordem jurídica não comporta as inovações referidas, responder com políticas públicas compensatórias? Ou deverá seguir docilmente a filosofia que informa o regulamento da SCE?

No entanto, é provavelmente a União Europeia que enfrenta um desafio mais incontornável: a necessidade de tomar, sem ambiguidades, uma posição geral quanto aos princípios cooperativos. Deve assumi-los ou deve rejeitá-los?

Deve assumi-los como simples orientações ou consagrá-los juridicamente? Se os admitir como simples orientações, como enfrentará o facto de alguns Estados os acatarem e outros não, de em certos casos serem aceites e noutros não, de serem aceites certos princípios e outros não? Como poderá garantir a autenticidade cooperativa nestas circunstâncias?

No caso de a UE os aceitar como princípios a que transmite força jurídica, também deve ser determinado o modo e os termos da transmissão dessa força.

Por outro lado, custa a compreender que a UE se recuse a aceitar os princípios da ACI sem propor uma alternativa. Mas se propuser uma alternativa, devemos saber se pediria aos movimentos cooperativos da União Europeia para lhe

fornecerem um novo elenco de princípios, ou se os procuraria por qualquer outro caminho.

De momento, não se conhece, quanto a esta matéria, qualquer dinâmica crítica das cooperativas europeias, em face da ACI. Muito menos se pode saber se, no caso dessa atitude crítica vir a surgir, as cooperativas europeias optariam por tentar modificar a posição da ACI, se estariam dispostas a ponderar a hipótese de uma diferenciação regional dos princípios consentida pela própria ACI, ou mesmo de uma cisão.

O que parece ter acontecido é que a identidade cooperativa foi implicitamente desconsiderada, em nome de um pragmatismo empírico apenas tacitamente assumido, sem que os sujeitos dessa desconsideração tenham defendido qualquer alternativa. Nem defenderam qualquer alternativa, nem justificaram as razões dessa desconsideração, resolvendo o problema através do simples facto de o não mencionarem. No fundo, a leitura das várias posições reveladas no decurso do processo que conduziu à SCE mostra uma desconsideração intermitente dos princípios cooperativos, praticada caso a caso, ao sabor das circunstâncias. É uma estranha opção, não sabendo nós se devemos estranhar mais a ligeireza das entidades oficiais envolvidas, se a passividade dos movimentos cooperativos.

II - A SCE e a autonomia do direito cooperativo

O Estatuto da SCE, pelo seu conteúdo normativo, que oscila entre a valorização da especificidade cooperativa e a sua diluição no direito das sociedades comerciais, torna actual a questão da autonomia do direito cooperativo. Devemos esquecê-la, reduzindo-a a uma simples opção nominalista, despida de qualquer particularismo conceptual, apenas presente na diferenciação física das leis, quando ela exista?

Ou devemos valorizar a especificidade do direito cooperativo, no quadro de uma dinâmica diferenciadora que destaque o direito comercial dentro do direito civil, e o direito cooperativo dentro do direito comercial?

Ou será que, valorizando o direito civil como tronco comum do direito privado, devemos aceitar as autonomias paralelas do direito civil e do direito cooperativo?

Por outro lado, a autonomia do direito cooperativo pode traduzir-se numa simples dinâmica particularista autocentrada, ou num duplo movimento: diferenciação em face do direito comercial e convergência com os normativos dos outros tipos de organizações do sector cooperativo e social, ou terceiro sector.

Não é também irrelevante saber como deve amadurecer o direito cooperativo. Deve empreender uma reflexão jurídica de pendor conceptualista, através da qual procure apurar hierarquias categoriais ou gerar novas figuras jurídicas? Deve deixar-se arrastar acriticamente por um economicismo que esvazie o que há de específico na vertente do direito? Ou deve assumir-se como parceiro numa reflexão global e estratégica que claramente transcende o plano jurídico sem deixar de o valorizar adequadamente?

Na verdade, este problema jurídico não deixa de ser influenciado pela evolução da sociedade, pelos horizontes por que optemos e pelas diversas visões do mundo actual. A aposta numa sociedade de mercado, que tenda a apagar do universo empresarial as empresas não-lucrativas, é congruente com uma maior diluição do direito cooperativo no direito das sociedades comerciais, com uma mais clara desconsideração da sua autonomia, no quadro de uma globalização que mantenha as suas características actualmente dominantes. Pelo contrário, a resistência à globalização predatória, traduzida também na aposta numa diversificação do tecido empresarial com o estímulo às entidades não-lucrativas, harmoniza-se facilmente com a autonomia do direito cooperativo.

Pela minha parte, penso que a ordem jurídica deve exprimir com rigor o que há de específico nas cooperativas, traduzindo o seu particularismo numa autonomia jurídica mais marcada. E essa autonomia deve conduzir a uma mais nítida separação entre o direito cooperativo e o direito das sociedades comerciais. Paralelamente, penso que, a partir do direito cooperativo, em sinergia com o desenvolvimento jurídico das áreas associativa e mutualista, pode instituir-se um espaço jurídico diferenciado do que corresponde ao sector privado lucrativo.

III - A SCE e os excedentes cooperativos

A aposta numa maior diferenciação do direito cooperativo, relativamente ao direito societário, implica mais nitidez na distinção entre as organizações lucrativas e as que o não são. Uma das dificuldades que se nos depara é a necessidade de distinguir os excedentes cooperativos dos lucros das sociedades. Na verdade, na sua essência, os excedentes cooperativos correspondem à renúncia tácita de os cooperadores receberem mais, pelo trabalho prestado ou pelos produtos entregues, no caso das cooperativas de trabalhadores ou de produtores. E de os cooperadores pagarem menos, pelos bens recebidos ou pelos serviços auferidos, no caso das cooperativas de utentes.

Se considerarmos que a reprodução da cooperativa, necessária para a sua durabilidade, é garantida pelo investimento de uma parte dos excedentes, a renúncia tácita que os gera é um elemento constitutivo da perenidade das cooperativas. Por isso se percebe que, nesta perspectiva, seja importante que uma cooperativa gere excedentes, embora o retorno possa ser irrelevante, ou muito menos relevante do que a qualidade dos serviços prestados.

Nesta medida se compreende por que razão as cooperativas não são um meio adequado para fazer frutificar capitais, um instrumento para, em abstracto, rentabilizar investimentos. São sim uma conjugação de actividades que necessita de capitais como instrumento para tornar possível a produção de bens ou serviços,

ou para oferecer oportunidades de trabalho aos cooperadores. Os excedentes só são estruturalmente necessários, como vimos, para garantirem a continuidade da cooperativa. São gerados directamente pelos cooperadores nas suas operações com as cooperativas, ao contrário dos lucros das sociedades em que só de forma muitíssimo residual isso pode ocorrer, relativamente aos sócios. Por isso mesmo é que, nas cooperativas, os resultados das operações com terceiros são juridicamente encarados como lucros e não como verdadeiros excedentes cooperativos. É por isso natural que a noção de cooperativa incorpore como uma das suas características a ausência de fins lucrativos. E, se analisarmos bem a projecção prática dos princípios cooperativos, facilmente verificamos que são incompatíveis com a lucratividade.

No entanto, também neste terreno se encontram obstáculos. Alguns têm origem no próprio movimento cooperativo, que, em certos casos, parece conformado com a hegemonia do modelo lucrativo/societário e, conseqüentemente, com a sua própria subalternidade. Ora, a cooperatividade não pode ser vista como uma espécie de defeito de certas organizações lucrativas, de cuja frustração seria a causa. E muito menos pode ser encarada como uma simpática sobrevivência do passado que os poderes públicos generosamente toleram. As empresas cooperativas não são empresas lucrativas imperfeitas, não são cópias falhadas de empresas privadas. São um outro tipo de empresa.

O sector cooperativo não é um fardo do passado que a sociedade tem que suportar, é uma diversidade que a enriquece.

Não nos deixemos iludir pelo ruído mediático e pela *vulgata* neo-liberal. As cooperativas são já indispensáveis no presente e têm uma intimidade crescente com o que desejamos que seja o nosso futuro.

5. Conclusão

Será desejável que a próxima entrada em vigor do Regulamento que consagra a SCE, na União Europeia, constitua um ponto de partida para um novo ciclo de desenvolvimento cooperativo. Dos movimentos cooperativos espera-se um novo impulso, capaz de combinar um enraizamento mais fundo nos processos de desenvolvimento local, uma aposta mais sistemática numa multiplicidade de redes cooperativas europeias e uma intensificação do debate doutrinário em torno dos pontos nevrálgicos de identidade cooperativa.

Dos poderes políticos nacionais da Europa necessita-se uma nova geração de políticas públicas de fomento cooperativo, inseridas numa lógica de desenvolvimento do terceiro sector, que estimule um desenvolvimento cooperativo sustentável, radicado na iniciativa das cooperativas e no fim da subalternidade ideológico-cultural do sector.

Das estruturas dirigentes da União Europeia espera-se uma atitude mais sistematicamente incentivadora do robustecimento e da irradiação do movimento cooperativo europeu, com pleno respeito pela sua autonomia e pela sua especificidade.

Bibliografia

La Costa, Renzo (2002), “La società cooperativa europea per le attività transnazionali”, *Rivista della Cooperazione*, 3.

Minondo Sanz, Javier (2002), “El nuevo estatuto de la sociedad cooperativa europea economía social en Italia”, *CIRIEC España*, 41.

Montolio, José Maria (2002), “Economía social: concepto, contenido y significación en España”, *CIRIEC, España*, 42.

Namorado, Rui (2000), *Introdução ao direito cooperativo*. Coimbra: Almedina.

Namorado, Rui (2001), *Horizonte cooperativo*. Coimbra: Almedina.

Regulamento relativo ao Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia (2002), Bruxelas, Documento Oficial do Conselho da União Europeia.