

# GOVERNAÇÃO COOPERATIVA E SUSTENTABILIDADE — UMA ANÁLISE À LUZ DAS NOVAS TENDÊNCIAS DO DIREITO COOPERATIVO EUROPEU

Deolinda Meira  
P. Porto/ISCAP/CEOS.PP  
[meira@iscap.ipp.pt](mailto:meira@iscap.ipp.pt)

O conceito de desenvolvimento sustentável é reconhecido, desde 1997, pelo Tribunal Internacional de Justiça, como um conceito jurídico, um conceito de direito internacional público, que envolve quatro dimensões perfeitamente interdependentes: a justiça social, a estabilidade política, a segurança económica e o equilíbrio ecológico. O desrespeito por uma destas quatro dimensões tem consequências dramáticas: a injustiça social gera instabilidade política; a instabilidade política causa insegurança económica; a insegurança económica impede a adoção de medidas protetoras do ambiente.

A abordagem de uma temática como «cooperativa e sustentabilidade» no atual contexto globalizado, e em profunda crise em termos de sustentabilidade, resultará, utilizando as palavras de Rui Namorado, da constatação «da íntima tensão entre o pragmatismo que o quotidiano empresarial impõe, e a dimensão utópica que a persistência da luta por um mundo melhor não dispensa»<sup>1</sup>.

A cooperativa, em virtude da sua vocação cívica, do seu carácter democrático, das suas virtualidades participativas e da sua vertente solidária, afirmar-se-á, atualmente, e mais do que nunca, como impulsionadora da procura de um mundo diferente daquele em que temos vivido.

Claro que a procura da sustentabilidade não é hoje, seguramente, uma prerrogativa exclusiva da cooperativa, se bem que a cooperativa é, segundo o meu entendimento, naturalmente» sustentável e impulsionadora do desenvolvimento sustentável. A cooperativa possui um ADN assente numa racionalidade própria, em princípios e características estruturais, em referências normativas e éticas que são absolutamente coerentes com o conceito de sustentabilidade.

De facto, na cooperativa, a procura do desenvolvimento sustentável tem uma sólida tradição que não é fruto das modas do momento, mas nasceu das especificidades do fenómeno cooperativo, designadamente da circunstância de este, desde sempre, ter combinado uma vertente fortemente social com uma vertente económica, traduzida esta na satisfação dos interesses dos seus membros. Já em 1935, George Fauquet, na sua obra «O setor cooperativo. Ensaio sobre o lugar do Homem nas instituições cooperativas e destas na economia», realçava esta dupla vertente da cooperativa, afirmando que «deve distinguir-se na instituição cooperativa um elemento social e outro económico, visto ser: 1- uma associação de pessoas que reconhecem por um lado a similitude de certas necessidades e, por outro lado, a possibilidade de as satisfazer melhor através de uma empresa comum do que individualmente; 2. E uma empresa comum cujo objetivo particular responde precisamente às necessidades a satisfazer»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> - RUI NAMORADO, *Cooperatividade e Direito Cooperativo. Estudos e pareceres*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 154.

<sup>2</sup> - GEORGE FAUQUET, *O Sector Cooperativo. Ensaio sobre o lugar do homem nas instituições cooperativas e destas na economia* (tradução de F. Pinto), Livros Horizonte, Lisboa, p. 26.

Ao nível das instituições internacionais, designadamente da União Europeia, temos vindo a assistir ao reconhecimento do relevante papel das cooperativas, para o desenvolvimento económico, social, cultural e ambiental, enquanto fomentadoras de emprego, da mobilização dos recursos humanos, da participação social e de uma mais equitativa repartição das vantagens da mundialização, contribuindo para o desenvolvimento humano sustentável e para o combate à exclusão social.

Na verdade, as cooperativas são organizações de natureza empresarial atípica, atipicidade esta evidenciada pela primazia do indivíduo e dos objetivos sociais sobre o capital; pela governação democrática pelos membros; pela conjugação dos interesses dos membros e com o interesse geral; pela defesa e aplicação dos valores da solidariedade e da responsabilidade; reinvestimento de fundos excedentários nos objetivos de desenvolvimento a longo prazo ou na prestação de serviços de interesse para os membros ou de serviços de interesse geral; adesão voluntária e livre; gestão autónoma e independente.

Toda esta atipicidade está refletida no conceito de Identidade Cooperativa, conceito definido pela Aliança Cooperativa Internacional (ACI), em Manchester, em 1995 — a qual assenta num conjunto de sete princípios (os Princípios Cooperativos<sup>3</sup>) num conjunto de valores — (os Valores Cooperativos<sup>4</sup>) que enformam aqueles princípios e numa Noção de Cooperativa<sup>5</sup>.

Os princípios cooperativos refletem o que a cooperativa tem de mais específico, contendo o essencial da Identidade Cooperativa.

No entanto, nos tempos atuais, as cooperativas enfrentam muitos desafios: não abdicar da identidade cooperativa, conseguir sustentabilidade, competir com agentes económicos de índole lucrativa numa economia aberta.

De forma a conseguir o equilíbrio entre estes propósitos o modelo cooperativo tem vindo a reinventar-se.

Esta reinvenção do modelo cooperativo deve ser preparada tendo por base, por um lado, a preocupação em preservar a identidade cooperativa perante a sedução exercida pelas sociedades comerciais e que, em alguns ordenamentos jurídicos, tem conduzido a uma excessiva liberalização do regime jurídico cooperativo. Por outro lado, procurou responder à necessidade de manutenção da atratividade das cooperativas e do reforço da sua sustentabilidade.

É neste contexto e com estas preocupações que deve ser referido um projeto internacional, conhecido por Projeto PECOL», sigla para «Princípios do Direito Cooperativo Europeu», em inglês, Principles of European Cooperative Law, elaborado um grupo de docentes e investigadores especialistas em direito cooperativo (SGECOL - Study Group on European Cooperative Law), depois de uma investigação comparada da legislação cooperativa e das melhores práticas em sete ordenamentos europeus (Alemanha, Espanha, Finlândia, França, Itália, Portugal e Reino Unido)<sup>6</sup>. Trata-se de

---

<sup>3</sup> - Estes Princípios são os seguintes: adesão voluntária e livre; gestão democrática pelos membros; participação económica dos membros; autonomia e independência; educação, formação e informação; intercooperação; e interesse pela comunidade.

<sup>4</sup> - Os valores que funcionam como uma estrutura ética dos princípios cooperativos são: i) os valores de autoajuda, responsabilidade individual, democracia, igualdade, equidade e solidariedade, nos quais assenta a atividade das cooperativas como organizações; ii) os valores da honestidade, transparência, responsabilidade social e altruísmo que se dirigem ao comportamento individual dos cooperadores enquanto tais.

<sup>5</sup> - A ACI estabeleceu que «uma cooperativa é uma associação autónoma de pessoas unidas voluntariamente para prosseguirem as suas necessidades e aspirações comuns, quer económicas, quer sociais, quer culturais, através de uma empresa comum e democraticamente controlada».

<sup>6</sup> - Sobre a criação do SGECOL, os objetivos do PECOL e o seu método de trabalho, ver Gemma Fajardo

um projeto de iniciativa académica e que reflete as novas tendências do direito cooperativo europeu. O PECOL teve como objetivo específico a definição de um conjunto de princípios que possam ser reconhecidos e assumidos pelas organizações cooperativas e que possam constituir uma referência para o legislador aquando da regulação jurídica das cooperativas, contribuindo para a modernização do modelo cooperativo, sem abicar da identidade cooperativa<sup>7</sup>. Com este objetivo, os Princípios do Direito Cooperativo Europeu foram difundidos<sup>8</sup> e debatidos com especialistas na área do Direito e organizações representativas das cooperativas europeias, destacando-se o Encontro: “Cooperative Law: The importance of a regulatory framework at the EU level”, realizado em Bruxelas, na sede do Comité Económico e Social Europeu, no dia 9 de junho de 2015, tendo sido publicados em setembro de 2017, por Intersentia Cambridge<sup>9</sup>.

Constatemos, ao longo desta minha comunicação, que estes princípios se encontram refletido no Código Cooperativo português numa relação bidirecional. O Código Cooperativo português serviu de referência para a construção destes princípios e por outro lado as inovações introduzidas no CCoop, na reforma de 2015, estão conformes aos princípios PECOL.

Centrando-nos no tema desta comunicação «Governança cooperativa e sustentabilidade, à luz das novas tendências do direito cooperativo europeu» percorramos, então os referidos princípios PECOL relativos a esta matéria.

Estes princípios em termos de governança partem da constatação de que a cooperativa não tem um fim próprio ou autónomo face aos seus membros, sendo um instrumento de satisfação das necessidades individuais (de todos e de cada um) dos cooperadores, que, no seio dela, e através dela, trabalham, consomem, vendem e prestam serviços

Diz-se, por isso, que as cooperativas têm um escopo mutualístico, sendo este que distingue as cooperativas de outras entidades. Mais do que a ausência de escopo lucrativo, que não é um exclusivo das cooperativas (pois há outras entidades que não têm no lucro a sua finalidade principal), o que verdadeiramente identifica a cooperativa é a própria ausência de um escopo autónomo que se diferencie dos interesses dos cooperadores. Na decorrência do escopo mutualístico da cooperativa, os cooperadores assumem a obrigação de participar na atividade da cooperativa, cooperando mutuamente e entreajudando-se em obediência aos princípios cooperativos

Por força desta vocação mutualista da cooperativa, a atuação dos seus órgãos sociais orientar-se-á, necessariamente e primacialmente, para a promoção dos interesses dos cooperadores, ou seja, para a satisfação das necessidades económicas, sociais e culturais destes.

A dimensão económica do objeto reporta-se a esta vocação mutualista das

---

et al., «El nuevo grupo de estudio en Derecho Cooperativo Europeo y el proyecto “Los Principios del Derecho Cooperativo Europeo”», *Revista de Derecho de Sociedades*, n.º 39 (2012): 609-618.

<sup>7</sup> - A Aliança Cooperativa Internacional, no seu Plano de Ação para uma Década Cooperativa, publicado em 2012, por ocasião do Ano Internacional das Cooperativas, destacava que a investigação comparada sobre a legislação cooperativa na Europa desenvolvida pelo SGEVOL “favorecerá a tomada de consciência e compreensão da legislação cooperativa no seio das comunidades jurídicas, universitárias e governamentais aos níveis nacional, europeu e internacional”.

<sup>8</sup> - Os princípios do direito cooperativo europeu do SGEVOL estiveram disponíveis em <http://www.euricse.eu/wp-content/uploads/2015/04/PECOL-May-2015.pdf>

<sup>9</sup> GEMMA FARJARDO, ANTONIO FICI, HAGEN HENRÿ, DAVIS HIEZ, DEOLINDA MEIRA, HANS MÜNKNER e IAN SNAITH, *Principles of European Cooperative Law. Principles, Commentaries and National Reports*. Ed. Intersentia, Cambridge (September 2017); <http://intersentia.com/en/principles-of-european-cooperative-law.html>.

cooperativas, tendente à satisfação das necessidades dos membros.

Daí que, nos Princípios PECOL, se enuncie como um princípio geral da governação cooperativa o de que «os órgãos de governação da cooperativa são estruturados para prosseguirem atividades económicas centradas, principalmente, no interesse dos seus membros cooperadores».

E diz-se principalmente e não exclusivamente porque o objeto social da cooperativa não se circunscreve à satisfação das necessidades dos seus membros, devendo atender, igualmente, aos interesses da comunidade onde a cooperativa desenvolve a sua atividade.

Neste sentido, toda a governação da cooperativa deverá ter em conta o princípio do interesse pela comunidade, o qual dispõe que «as cooperativas trabalham para o desenvolvimento sustentável das suas comunidades, através de políticas aprovadas pelos membros».

Assim, ainda que centradas nas necessidades dos seus membros, as cooperativas trabalham para conseguir o desenvolvimento sustentável das suas comunidades, segundo os critérios aprovados por estes. Neste contexto, a governação das cooperativas não se restringe às suas relações internas. O paradigma da governação das cooperativas deverá estar alinhado com os princípios fundamentais da Responsabilidade Social da Empresa (RSE), estruturantes do conceito de sustentabilidade, baseando-se na adoção das melhores práticas no que respeita à organização, à igualdade de oportunidades, à inclusão social e ao desenvolvimento sustentável.

No que respeita às cooperativas, nos Princípios PECOL, assume-se expressamente que a RSE não é voluntária. Por outras palavras, atendendo ao enquadramento legal das cooperativas, designadamente ao facto dos seus órgãos sociais terem de atender, no desenvolvimento da sua atividade, ao princípio do interesse pela comunidade defende-se a existência de uma obrigação legal de os órgãos responsáveis pela governação da cooperativa terem o dever de integrar na sua atividade os valores fundamentais da RSE, dever esse que deverá estar sujeito a controlo, quer interno (a cargo da assembleia geral e do órgão de fiscalização), quer externo.

Assim, nos Princípios PECOL, enuncia-se como um princípio geral da governação cooperativa o que se passa a citar «esta deve funcionar de acordo com os valores e princípios cooperativos internacionalmente reconhecidos, incluindo a responsabilidade social corporativa»

Este princípio cooperativo do interesse pela comunidade apresenta uma forte conexão com um outro princípio cooperativo, o princípio da adesão voluntária e livre, que corresponde ao tradicional princípio da porta aberta e que aparece formulado nos seguintes termos: «As cooperativas são organizações voluntárias, abertas a todas as pessoas aptas a utilizar os seus serviços e dispostas a assumir a responsabilidade de membro, sem discriminações de sexo, sociais, políticas, raciais ou religiosas». Este princípio poderá ser encarado através de duas perspetivas, a saber: em primeiro lugar, a adesão deverá ser voluntária, uma vez que dependerá, exclusivamente, da vontade do cooperador; em segundo lugar, a adesão deverá ser aberta a todas as pessoas, desde que estas, como candidatas a cooperadores, preencham duas condições: a possibilidade de fruírem da utilidade própria da cooperativa; e a aceitação das responsabilidades inerentes à filiação.

Esta conexão entre os dois princípios é evidente, uma vez que a permeabilidade que acompanhou tradicionalmente a cooperativa no momento de incorporar novos membros encontra a sua justificação na vontade de serviço à comunidade em que aquela está inserida. A incorporação de membros provenientes do âmbito territorial onde a cooperativa realiza maioritariamente a sua atividade foi uma constante neste tipo

organizacional, cuja finalidade última seria a da satisfação das necessidades sentidas pela comunidade, aparecendo a cooperativa, deste modo, como entidade geradora de empregos estáveis (principalmente porque as cooperativas, em virtude do seu forte enraizamento a nível local, desenvolvem atividades que, pela sua própria natureza, não são suscetíveis de serem deslocalizáveis) e fomentadora de um espírito empreendedor.

Neste sentido, nos Princípios PECOL, consagra-se que «a admissão numa cooperativa deve ser aberta a qualquer pessoa apta a utilizar os seus serviços e disposta a assumir as responsabilidades de membro. E, por isso, consagra-se que e passo a citar «Os estatutos da cooperativa devem assegurar que:

- a) os pedidos de admissão sejam apreciados por um órgão designado e dentro de um prazo razoável;
- b) a recusa seja fundamentada;
- c) o candidato possa recorrer para a assembleia geral se a admissão tiver sido recusada por outro órgão;
- d) o candidato tenha o direito de ser ouvido antes da decisão final.

Um outro princípio de enorme relevância para a afirmação de que de que esta governação deverá promover um desenvolvimento sustentável será o princípio da educação, formação e informação o qual dispõe que «as cooperativas promoverão a educação e a formação dos seus membros, dos representantes eleitos, dos dirigentes e dos trabalhadores, de modo que possam contribuir eficazmente para o desenvolvimento das suas cooperativas. Elas devem informar o grande público, particularmente os jovens e os líderes de opinião, sobre a natureza e as vantagens da cooperação».

Este princípio realça a importância vital da educação e formação nas cooperativas. Seguindo o pensamento de Ian MacPherson (1996), «educação» significará, mais do que distribuir informação, «empenhar as mentes dos membros, líderes eleitos, gestores e trabalhadores na compreensão total da complexidade e riqueza do pensamento e ação cooperativa». Por sua vez, «formação» significará assegurar que todos os que estão envolvidos nas cooperativas terão as capacidades requeridas de forma a levar a cabo as suas responsabilidades de modo efetivo<sup>10</sup>.

Em termos gerais, poderemos afirmar que a educação e a formação cooperativas, deverão proporcionar aos seus membros conhecimentos acerca dos princípios e métodos cooperativos, designadamente: induzindo-os a participar ativamente na sua cooperativa, a deliberar corretamente nas assembleias, a eleger conscientemente os seus órgãos e a controlar a sua atuação; ensinar aos dirigentes a orientar e expandir adequadamente as atividades comuns; fornecer aos trabalhadores os conhecimentos técnicos e doutrinários necessários para o seu correto desempenho; finalmente, deverá fomentar o sentido de solidariedade e de responsabilidade da população em geral.

A educação cooperativa, igualmente, direciona-se ao público em geral, de modo a sensibilizá-lo quanto à forma empresarial especial que a cooperativa é, quanto à filosofia e ideais que prossegue, com vista a fomentar novas adesões, e sobretudo adesões conscientes.

Destaca-se, ainda, a importância que deve ser atribuída à «informação» no seio da cooperativa, sendo que esta «informação» situar-se-á em dois planos: no plano interno e no plano externo. O primeiro plano atende à especial estrutura participativa em que assenta a cooperativa, sendo certo que o adequado uso do direito à informação, atribuído aos cooperadores, será fator determinante na boa organização, funcionamento e resultados da cooperativa. No plano externo, a informação dirigir-se-á à comunidade

---

<sup>10</sup> - IAN MACPHERSON [*Princípios Cooperativos para o Século XXI*, Instituto António Sérgio do Setor Cooperativo, 1996].

em que a cooperativa está inserida.

Este princípio concretiza-se diretamente, nos Princípios PECOL, através da consagração para educação, formação e informação destina-se à educação e à formação técnica e cultural dos membros, dos titulares de órgãos, dos gestores e dos trabalhadores da cooperativa, bem como à informação do público em geral sobre o modelo cooperativo.

A constituição deste tipo de reserva, com esta finalidade, reforça o entendimento já exposto de que a cooperativa é não só uma organização económica, mas também uma organização com finalidades pedagógicas e sociais. Esta reserva tem uma utilidade social direta que se reporta aos membros e trabalhadores da cooperativa e uma utilidade social indireta que se projeta em toda a comunidade.

O reconhecimento da importância da educação e formação reflete-se ainda na consagração expressa, nos Princípios PECOL, entre as obrigações dos membros cooperadores a de «participação nas ações de educação e formação previstas para os membros», a qual é simultaneamente encarada como um direito, enunciando-se o princípio de que «Os membros cooperadores têm entre os seus direitos individuais:

a) participar nas ações de educação e formação adequadas às suas funções na cooperativa;»

Não há desenvolvimento sustentável sem organizações assentes numa estrutura democrática. Como destaca Hagen Henry, no seu brilhante texto «Superar a crise do Estado Social: o papel das empresas democráticas. Uma perspectiva jurídica»<sup>11</sup>, o direito de participação democrática é o mecanismo pelo qual se regenera a justiça social, que é, como já referimos, uma importante dimensão do desenvolvimento sustentável.

Ora, é sabido que, na decorrência do princípio da gestão democrática pelos membros, a governação cooperativa se caracteriza como sendo uma governação democrática.

Deste modo, nos Princípios PECOL, o primeiro princípio geral da governação cooperativa enuncia que «As cooperativas são administradas e controladas pelos membros ou em seu nome, membros esses que detêm, em última instância, o controlo democrático da cooperativa através do seu modelo de governação», acrescentando-se que «a governação cooperativa reflete a sua natureza mutualista, democrática e autónoma e que «os modelos de governação cooperativa devem assegurar que os membros controlam democraticamente a cooperativa, e possam participar ativamente na formulação de políticas e na tomada de decisões fundamentais, em princípio com base na regra de um membro, um voto.

Estabelece-se ainda que salvo se os estatutos da cooperativa dispuserem em contrário:

a) nas pequenas cooperativas, todos os membros participam, diretamente, na tomada de decisões;

b) nas restantes cooperativas, a governação será dividida entre uma estrutura ou órgão que permita aos membros o controlo da organização (a assembleia geral) e um ou mais órgãos ou comissões, responsáveis pela gestão corrente e que responderão perante os membros.

A votação numa assembleia geral é, em princípio, baseada na regra de um membro, um voto, independentemente do capital detido. No entanto, «Quando necessário para o bom funcionamento da cooperativa, os estatutos da cooperativa

---

<sup>11</sup> - HAGEN HENRY, «Superar la crisis del Estado de Bienestar: el rol de las empresas democráticas, una perspectiva jurídica», *Ciriec España- Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 24, 2013, p. 18 e ss..

podem atribuir votos plurais não relacionados com a contribuição de capital, refletindo, por exemplo:

- a) a participação na atividade cooperativizada;
- b) o número de membros em secções específicas;
- c) a representação equilibrada de diferentes categorias de membros.

Mas, quando os estatutos da cooperativa permitem a opção do voto plural, devem, sempre, garantir que, em caso algum, os membros investidores ou uma minoria de membros cooperadores controlem a cooperativa. Finalmente, quanto a esta questão, dispõe-se que «O total de votos plurais detidos por um membro cooperador não pode exceder a percentagem prevista na lei relativamente ao conjunto dos votos dos membros presentes ou representados na assembleia geral em que vota. Por sua vez, os membros investidores podem deter votos plurais de acordo com o capital subscrito, mas limitados a uma percentagem prevista na lei relativamente ao conjunto dos votos dos membros presentes ou representados na assembleia geral em que votam.

O caráter democrático da governação cooperativa assenta ainda na circunstância de os titulares dos órgãos sociais deverem ser cooperadores, o que, no contexto dos Princípios PECOL, é encarado como um importante direito dos membros. Segundo a doutrina cooperativa este mecanismo foi concebido pelo legislador para assegurar que os membros dos órgãos de governação da cooperativa centrariam a sua atuação no objetivo de promoção dos interesses dos membros. De facto, este mecanismo, ao permitir que os interesses dos cooperadores estejam diretamente representados nos órgãos de administração e de fiscalização, apresenta a vantagem de os titulares destes órgãos da cooperativa, pela sua experiência decorrente do seu duplo papel quer de beneficiário, quer de dirigente, terem permanentemente presentes os interesses dos cooperadores, não se desviando da finalidade principal da cooperativa. No entanto, em nome da profissionalização da gestão, consagra-se, nos Princípios PECOL a possibilidade de não membros integrarem os órgãos de administração e de fiscalização, enunciando-se o seguinte princípio «A maioria dos membros dos órgãos de administração e de supervisão são membros cooperadores»

A governação democrática será necessariamente transparente por força, desde logo, do reconhecimento de um amplo direito à informação dos membros, enunciado, nos Princípios PECOL, do seguinte modo: «Os titulares dos órgãos de administração devem assegurar que a cooperativa opere com um elevado nível de transparência e fornecer aos membros informações suficientemente precisas para lhes permitir controlar a cooperativa.

Em particular, devem assegurar que se elaborem, auditem e divulguem junto dos membros as contas anuais e, se for o caso, as contas consolidadas, sejam elaboradas, auditadas e divulgadas junto dos membros, conjuntamente com o relatório anual e relatórios de auditoria financeira e cooperativa, nos termos da lei. Esses documentos devem estar disponíveis para consulta na sede da cooperativa a um custo que não exceda os seus encargos administrativos.

Os membros e os candidatos à adesão têm o direito de ser informados sobre as suas obrigações e direitos.

Em jeito de conclusão, podemos afirmar que a prática cooperativa – assente no conceito de sustentabilidade – presente de modo explícito nos Princípios PECOL – deverá ser considerada como um elemento regenerador para os tempos que vamos vivendo caracterizados por uma lógica empresarial dominante desprovida de elementos éticos assente numa relação fechada com a comunidade e indiferente em geral aos problemas da mesma. O regime jurídico das cooperativas tem por base um paradigma que está em consonância com as várias dimensões do desenvolvimento sustentável

sustentável, havendo pois que valorizar este modelo.

Muito obrigada pela Vossa atenção!