

***ORDEM SOCIOECONÔMICA:
PODER PÚBLICO E INICIATIVA PRIVADA***

Maria de Fátima Ribeiro

Paulo Roberto Pereira de Souza

Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira

(Organizadores)

PLANOS ECONÓMICOS E DESNACIONALIZAÇÕES: A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA

António Carlos dos Santos

1. As “economias de mercado”

Há dois tipos ideais de coordenação das atividades económicas, o mercado, em que as decisões económicas são tomadas de forma descentralizada pelas empresas em concorrência, e o plano, em que as decisões económicas são tomadas centralmente por poderes públicos, definindo e hierarquizando, por ato jurídico, objetivos, ações e meios de intervenção¹. O primeiro é típico das economias capitalistas, o segundo das economias colectivistas². Aquele tem por modelo

1 A contraposição entre tipos ideais assenta na metodologia weberiana e ganhou novo alento com a crise do marxismo ortodoxo, muito influenciado pelo positivismo dominante na época, segundo o qual a história desembocaria necessariamente na superação do modo de produção capitalista pelo comunismo, sendo o socialismo um regime económico de transição. Hoje acentua-se a importância dos sujeitos e do papel das escolhas, isto é, da política, e não o da existência de leis da história irreversíveis. Curiosamente é o pensamento neoliberal ou afim que recupera um certo determinismo, falando hoje de fim da história. Sobre a contraposição modos de produção – tipos de coordenação é ainda útil, apesar do ar do tempo, a leitura de MOREIRA, Vital. *A ordem jurídica do capitalismo*. Coimbra: Centelha, 1973, p. 21 e ss. Vide igualmente, IRTI, Natalino, *L'ordine giuridico del mercato*. 3. ed., Roma-Bari: Editori Laterza, 2004.

2 Note-se ainda que o mercado é anterior às economias capitalistas. O que estas trouxeram de novo foi a generalização dos mecanismos mercantis a toda a esfera económica (e até social) em nome da eficácia e eficiência económica. No entanto, como demonstra POLANY, K. (1944), *La grande transforma-*

a concorrência perfeita, o segundo a planificação quinquenal soviética vinculativa. O primeiro pressupõe a propriedade pública dos meios de produção. O segundo a propriedade privada dos meios de produção.

A realidade é, porém, mais complexa. As chamadas “economias de mercado” conhecem planos de empresa, funcionam em ambiente oligopolista, não existem independentemente dos poderes públicos e não são incompatíveis com formas de planeamento, global ou parcial, efectuado por estes, desde que tal planeamento não seja vinculativo para o setor privado, salvo em situações de guerra, em que pode haver planificação vinculativa. As economias planificadas deixam um espaço ao mercado sempre que a coletivização não seja integral e o setor público funcione em regime de cálculo económico ou quando o controlo público é ineficaz, surgindo os chamados mercados paralelos.

Na verdade, os tipos económicos puros nunca tiveram existência concreta. As economias capitalistas concretas apresentam vários modelos distintos, mais ou menos liberais no plano económico, mais ou menos democrática, no plano político, sendo compatíveis com a propriedade pública de meios de produção (economia mista), com a cooperação entre setor

tion Paris: Gallimard, 2011, há fenómenos como a terra, o trabalho e a moeda que não podem ser compreendidas numa lógica mercantil. Por outro lado, o capitalismo concorrencial não existe na realidade a não ser como modelo normativo. Na economia real existem oligopólios e monopólios, sendo a chamada concorrência oligopolista ou monopolista o resultado da concorrência e a expressão da capitulação desta perante o seu contrário. Acresce que na lógica de um sistema puro de mercado, as empresas ineficientes acabariam por falir. Também aqui, como a atual crise demonstrou, há empresas (desde logo, as financeiras) que são demasiado grandes para falirem (*too big to fail*). Em nome do risco sistémico o risco moral passa para segundo lugar, e as empresas são salvias, pelos poderes públicos, utilizando a técnica das nacionalizações. Socializam-se assim os custos que passam a ser assumidos pelos contribuintes, enquanto, muitas vezes a responsabilidade dos proprietários e administradores desemboca em coisa nenhuma.

privado e público (economia concertada) e com o planeamento indicativo (economia induzida)³. O planeamento tem aqui a função de reduzir a incerteza e de libertar as empresas privadas de custos de previsão.

2. Do plano ao planeamento: enquadramento institucional

A Constituição da República Portuguesa (CRP), na versão de 1976 (pós Revolução dos Cravos em 25 de Abril de 1974), com vocação inicial de Constituição dirigente, consagrava um modelo económico misto, dando ênfase ao setor público estadual (que, no quadro de uma transição democrática para o socialismo, deveria evoluir para formas de propriedade social, em especial de autogestão) e formas de planeamento global misto, de feição dirigista.

O Plano visava orientar, coordenar e disciplinar a organização económica e social. Tinha, segundo o então vigente art. 92.º, carácter imperativo para o setor público estadual, obrigatório, por força de contratos-programa, para outras atividades de interesse público, e de enquadramento para as empresas dos outros setores. A revisão constitucional de 1982 veio clarificar que, em relação aos setores público não estadual, privado e cooperativo, o Plano teria carácter meramente indicativo. Inicialmente a estrutura do Plano contemplava a existência de planos a longo prazo, definindo os grandes objectivos económicos e os meios para os atingir, a médio prazo, para vigorar durante a legislatura, composto por

3 Sobre os vários tipos de capitalismo, vide, entre outros, ALBERT, Michel. *Capitalisme contre capitalisme*. Paris: Éditions du Seuil, 1991 e COATES, David. *Models of capitalism: growth and stagnation in the modern era*. Oxford: Polity Press, 2000. Sobre as experiências de planeamento, vide MONCADA, L. C. *A problemática jurídica do planeamento económico*. Coimbra: Coimbra Editora, 1985.

vários programas de ação globais, setoriais e regionais, e anual, integrando o Orçamento que seria a sua expressão financeira. A revisão de 1989 passou a falar de planos em vez de plano e suprimiu a referência ao planeamento de longo prazo e à força jurídica do plano. A Lei n.º 43/91, de 27.7, veio concretizar o sistema de planeamento, prevendo em consonância com a CRP [161.º, g); 199.º, a) e 200.º, e)], a definição das grandes opções a aprovar pela Assembleia da República (AR), sob proposta do governo, e os planos anuais e a médio prazo, a aprovar pelo governo. Em nome da democracia participativa, na sua vertente neocorporativa, exige-se ainda a auscultação prévia do Conselho Económico e Social (art. 92.º).

Este modelo nunca chegou, na prática, a concretizar-se: nem as empresas públicas evoluíram para formas de autogestão, nem o plano teve a importância, mesmo para o setor público, que lhe era, em teoria, destinada. Muito embora os princípios fundamentais da organização económica e as incumbências prioritárias do Estado incluam hoje o “planeamento democrático do desenvolvimento económico e social” [art. 80.º/ al. e), art. 81.º al .j)], considerado como limite material de revisão (art. 288.º/ al. g)), é comum a literatura referir que os últimos Planos de Fomento do regime corporativo (isto é, do Estado fascizante) tiveram mais impacto na economia que o planeamento delineado pela Constituição de 1976.⁴

3. O setor público: das nacionalizações às (re)privatizações

Se o plano perdeu importância, o mesmo aconteceu com o setor público. Este setor teve um grande desenvolvimento

⁴ SILVA, Manuela, “O planeamento em Portugal: lições da experiência e perspectivas de futuro”. In: AAVV. *O planeamento económico em Portugal: lições da experiência*. Lisboa: Sá da Costa, 1984, p. 13 e ss.

sobretudo depois de 11 de Março de 1975 com um amplo movimento de nacionalizações, a exemplo do que aconteceu na Grã-Bretanha, Itália e França no pós 2^a Guerra Mundial⁵. A CRP continua a salvaguardar o princípio da coexistência do setor público [definido pelo art.^º 82.^º da CRP de forma mais restritiva que o setor empresarial do Estado (SEE)] com os restantes setores e da propriedade pública dos recursos naturais e de meios de produção, de acordo com o interesse coletivo (arts. 80.^º/ a) e d), 82.^º/1 e 84.^º).

Contudo, o golpe militar de 25 de Novembro de 1975, conduzido pelas alas mais moderadas do Movimento das Forças Armadas (o chamado Grupo dos 9) criou as condições para um amplo movimento de (re)privatizações das empresas e bens nacionalizados que integravam o SEE⁶. O princípio da irreversibilidade das nacionalizações inscrito no texto inicial da CRP (art.83.^º) foi revogado em 1989 e substituído por normativos (art. 85.^º e 296.^º) que vieram possibilitar o movimento de reprivatizações, regulado, depois da revisão de 1997, sem alterações de fundo, pelo art.^º 293.^º, remetido para as Disposições finais e transitórias.

Este artigo exige, para a reprivatização da titularidade ou do direito de exploração de meios de produção e outros bens nacionalizados depois do 25 de Abril, a aprovação de uma Lei-quadro (LQ) aprovada por maioria absoluta de deputados

5 Essas nacionalizações foram conduzidas por governos sociais-democratas, trabalhistas, reformadores ou democratas-cristãos. As razões das nacionalizações e as suas formas são muito variadas. Sobre o tema, cfr. GOMES, Nuno Sá, Nacionalizações e Privatizações. Lisboa: Ministério das Finanças - *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 155, 1988 e ANTÓNIO; Manuela / MOTA, A. Sousa/ CARVALHO, A. Rocha. *O sector empresarial do estado em Portugal e nos países da CEE*. Lisboa: Imprensa Nacional-CM, 1983.

6 Cfr. sobre o tema SOUSA, F. Freire de et al., *O processo de privatizações em Portugal*. Porto: AIP, 1995; OTERO, Paulo. *Privatizações, reprivatizações e transferências de participações sociais no interior do sector público*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

em efectividade de funções (uma lei de valor reforçado, integrando a reserva absoluta da Assembleia da República (AR)) e estabelece os princípios fundamentais que regem tal reprivatização. As reprivatizações em concreto só podem ter lugar depois da aprovação dessa LQ (lei habilitante, sobre a produção normativa), devendo o diploma que a aprove estar em conformidade com as directrizes gerais desta (Lei n.º 11/90, de 5 de abril, alterada pelas Leis 102/2003, de 15 de novembro, e 59/2011, de 13 de setembro). Note-se que a privatização de bens do setor público que nunca haviam pertencido ao setor privado ou que foram nacionalizados antes do 25 de Abril ou, segundo a doutrina, depois da entrada em vigor da CRP, não está sujeita a este regime (salvo no que toca às “garantias da posição jurídica dos trabalhadores”, sendo, nos termos do art. 165.º/1/al. I) da CRP, matéria de competência legislativa da AR (reserva relativa),

Os princípios a que a LQ (e, indiretamente, o diploma privatizador) deve não só obedecer, mas densificar, são os seguintes: a reprivatização será realizada, em regra e preferencialmente, através de concurso público, oferta na bolsa de valores ou subscrição pública, de modo a assegurar-se a sua transparência; as receitas das reprivatizações devem ser exclusivamente utilizadas para amortização da dívida pública e do setor empresarial do Estado, para o serviço da dívida resultante de nacionalizações ou para novas aplicações de capital no setor produtivo; manutenção de todos os direitos e obrigações de que os trabalhadores da empresa reprivatizada forem titulares que o TC considera uma regra de aplicação direta; direito a uma subscrição preferencial destes trabalhadores relativamente a uma percentagem do respectivo capital social e a realização de prévia avaliação dos bens a privatizar por intermédio de mais de uma entidade independente

(cfr. DL n.º 263793, de 3.7). Segundo a LQ é ao Governo que compete efectuar em concreto as reprivatizações, sendo o respetivo processo fiscalizado pela Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações.

Anote-se, por fim, que o art 293.º/2 da CRP (redacção de 1989) possibilita que às PME indiretamente nacionalizadas e que se situem fora dos setores básicos da economia seja aplicado um regime simplificado de reprivatização.

Referências

- ALBERT, Michel. *Capitalisme contre capitalisme*. Paris: Éditions du Seuil, 1991.
- ANTÓNIO; Manuela; MOTA, A. Sousa; CARVALHO, A. Rocha, *O sector empresarial do estado em Portugal e nos países da CEE*. Lisboa: Imprensa Nacional - CM, 1983.
- CANOTILHO, J. Gomes; MOREIRA, V., CRP. Constituição da República Portuguesa Anotada, vol. I (artigos 1.º a 107.º). Coimbra: Coimbra Editora, 4. ed., 2007.
- COATES Oxford, Polity Press, 2000.
- David, *Models of Capitalism: Growth and Stagnation in the Modern Era*.
- FERREIRA, E. Paz. *Direito da Economia*. Lisboa: AAFDL, 2001.
- FONSECA, R. G. *Organização económica, comentário à constituição portuguesa*, OTERO, P. (Coord.), vol. II. Coimbra: Almedina, 2008, p. 455-566.
- FRANCO, A. L. de Sousa. *Noções de Direito da Economia*. I vol. Lisboa: AAFDL, 1982-3.
- GOMES, Nuno Sá, Nacionalizações e Privatizações. *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa: Ministério das Finanças, n.º 155, 1988.
- IRTI, Natalino. *L'ordine giuridico del mercato*. 3. ed. Roma-Bari: Editorial Laterza, 2004.

- MIRANDA, J.; MEDEIROS, R. *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 130-150 e tomo III, 2007, p.974-997.
- MOREIRA, Vital. *A ordem jurídica do capitalismo*. Coimbra: Centelha, 1973.
- MONCADA, L. Cabral. *Direito Económico*. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- MONCADA, L. C. *A problemática jurídica do planeamento económico*. Coimbra: Coimbra Editora, 1985.
- OLIVEIRA, Mário E. de (Coord.). *Privatizações e reprivatizações: comentário à lei - quadro das privatizações*. Coimbra: Almedina, 2011.
- OTERO, P. *Privatizações, reprivatizações e transferências de participações sociais no interior do sector público*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.
- POLANY, K. (1944) *La Grande Transformation*. Paris: Gallimard, 2011.
- SANTOS, A. C.; GONÇALVES, M. E.; MARQUES, M.M.L. *Direito Económico*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2012, p. 189-194 e 143-160.
- SILVA, M. O planeamento em Portugal: lições da experiência e perspectivas de futuro. In: A. A. V. V. *O planeamento económico em Portugal: lições da experiência*. Lisboa: Sá da Costa, 1984.
- SOUSA, F. Freire de et al. *O processo de privatizações em Portugal*. Porto: AIP, 1995.