

MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES

**A Constituição Económica Portuguesa
depois da Revisão Contitucional de
1989**

nº 16

Março1990

Oficina do CES
Centro de Estudos Sociais
Coimbra

OFICINA DO CES

Publicação seriada do

Centro de Estudos Sociais

Praça de D. Dinis

Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

Correspondência:

Apartado 3087, 3000 Coimbra

A CONSTITUIÇÃO ECONÓMICA PORTUGUESA DEPOIS DA REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1989

Maria Manuel Leitão Marques*

1. Introdução

O objectivo deste comentário é apontar as linhas principais da constituição económica portuguesa actual, entendida como conjunto de preceitos contidos no texto da Constituição da República que se referem à organização da economia e que constam sobretudo da sua Parte II, especificamente dedicada à "organização económica"¹. Tem-se em conta a versão actual do texto constitucional, a qual resultou da segunda revisão, de 1989. Serão feitas as referências necessárias ao texto originário de 1976, assim como à primeira revisão constitucional, de 1982.

Procurar-se-á, assim, descrever e analisar as coordenadas fundamentais para compreensão do actual enquadramento jurídico-constitucional do sistema económico português. Um sistema que genericamente se poderá começar por caracterizar como sistema de economia mista democraticamente controlada, com predominância do mercado como forma de regulação estrutural, onde se reconhece e garante a participação de todos os agentes económicos e, em

* Professora da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Investigadora do Centro de Estudos Sociais.

¹ Utiliza-se, assim, a noção de constituição económica em sentido puramente formal. Torna-se contudo inevitável a referência a algumas disposições legislativas ou mesmo decisões jurisprudenciais que desenvolveram ou interpretaram certos preceitos constitucionais e se tornaram, por isso, indispensáveis à sua compreensão em vários momentos da história recente da Constituição da República Portuguesa.

especial, se institucionalizam formas de participação e defesa dos trabalhadores e se prevêem medidas de controle do poder económico privado.

2. A evolução constitucional

2.1. O texto originário da Constituição da República Portuguesa (CRP)

Aprovado na sequência da revolução de 25 de Abril de 1984, o texto originário da CRP caracterizava-se, em matéria de organização económica, principalmente pelo facto de garantir as transformações revolucionárias de 1974-76, as quais tinham como objectivos fundamentais o desmantelamento da organização corporativa da economia, típica do regime derrubado, a eliminação dos monopólios privados e dos latifúndios, e o reconhecimento dos direitos económicos e sociais dos trabalhadores. Além das garantias das transformações já operadas ou pelo menos iniciadas, o texto constitucional primitivo continha também um projecto de "transição para o socialismo" (art.º 2.º), "mediante a apropriação colectiva dos principais meios de produção, solos e recursos naturais, e o exercício do poder democrático das classes trabalhadoras" (art.º 80.º). Garantiam-se as nacionalizações efectuadas, proibindo-se as privatizações, prescrevia-se a realização da reforma agrária, com expropriação dos latifúndios, previa-se que a "propriedade social" viesse a ser predominante, conferia-se grande relevo à "planificação democrática da economia".

Concretamente com estes princípios, o sector privado, embora constitucionalmente protegido, deixava de desempenhar o papel predominante na ordem económica constitucional, atribuindo-se ao sector público e ao sector cooperativo particular relevo. Na verdade, já na sua versão inicial, a Constituição de 1976 garantia um sistema económico complexo, assente na coexistência de três sectores de actividade económica e três tipos de iniciativa (pública, privada e cooperativa). Esta complexidade prolongava-se, ao nível da regulação económica, na conjugação de dois princípios: o do mercado e o do plano. E, ainda a este nível, embora com incidências mais vastas, a especificidade era acrescentada pelo reconhecimento do princípio do controle democrático da economia e da intervenção dos trabalhadores, tanto na vida da empresa, através

dos seus órgãos próprios (comissões de trabalhadores), como na orientação geral da economia através da participação das suas organizações (sindicatos), nos órgãos públicos de direcção da economia (Conselho Nacional do Plano, etc.).

2.2. Principais características das revisões constitucionais de 1982 e 1989

A parte económica da Constituição sofreu entretanto consideráveis modificações nas duas sucessivas revisões constitucionais — por um lado, desde o início, ela tinha a oposição das forças empresariais e patronais e dos partidos com elas mais identificados; por outro lado, a situação política pós-revolucionária não evoluiu em termos favoráveis às perspectivas constitucionais nessa área. A integração de Portugal na CEE (1986), serviu aliás de argumento para a "aproximação" aos sistemas económicos dos demais países da comunidade. A ordem económica constitucional tomou-se, por isso, em tema central da reforma constitucional.

A primeira revisão constitucional (1982) procedeu a várias alterações importantes: uma certa neutralização ideológica de vários preceitos constitucionais, com esbatimento das normas programáticas de índole socialista, uma relativa flexibilização do sistema, mediante a atenuação de intervenção pública na economia (por exemplo, diminuição do papel do plano) e maior consideração conferida à iniciativa privada; mas a revisão manteve as garantias primitivas das transformações operadas no sistema económico, nomeadamente em matéria de nacionalizações e de reforma agrária, e acentuou a sua natureza complexa, consolidando com carácter definitivo (e não apenas transitório, como inicialmente) um sistema de economia mista democraticamente controlada.

A segunda revisão foi mais profunda do que a primeira; ela não deixou incólumes as garantias contidas no texto anterior e veio permitir alterações em algumas das transformações na ordem económica posteriores a 1974. Completou-se a descarga ideológica, eliminou-se a garantia das nacionalizações, atenuou-se o regime da reforma agrária, diminuiu-se ainda mais o papel do planeamento, desapareceu o objectivo do desenvolvimento da "propriedade social". Não

constituindo um ruptura global com o texto constitucional antecedente, a revisão veio, no entanto, conferir à constituição económica maior flexibilidade, ao alargar as possibilidades de combinação de formas de apropriação e de regulação. A Constituição confirmou, porém, como se mostrará de seguida, a consagração das garantias mínimas de um sistema de economia mista e do controle democrático da economia.

A constituição económica, após a última revisão, permite, assim, reduzir alguma da discrepância que existia entre o texto constitucional e o funcionamento efectivo do sistema económico e está agora mais aberta à diversidade de projectos políticos presentes na sociedade portuguesa, ou que lhe venham ser propostos, sem que tal signifique, no entanto, que a qualquer deles não possam ser colocados limites intransponíveis, aos quais, sob pena de inconstitucionalidade, deverão adequar-se.

Serão, portanto, as actuais características da Constituição Económica portuguesa que passarão a ser indicadas, sem prejuízo dos recursos ao texto anterior que se mostrem necessários para a sua compreensão.

3. A Constituição Económica actual

3.1. Princípios gerais

Para a realização da "democracia económica e social", uma das componentes do Estado de direito democrático (art.º 2.º), a Constituição faz assentar a organização económica e social na "subordinação do poder económico ao poder político", no princípio da coexistência de sectores de actividade económica — público, privado, e cooperativo e social — e na especial protecção do último sector referido, na apropriação colectiva de meios de produção, solos e recursos naturais, de acordo com o interesse público, na planificação democrática da economia e na intervenção democrática dos trabalhadores (art.º 80.º). Trata-se, assim, de um sistema misto, democraticamente controlado, em que ao Estado é atribuído um conjunto de incumbências (enunciadas no art.º 81.º),

tanto no campo da produção propriamente dita e do controle económico do poder privado (assegurar a plena utilização dos recursos e zelar pela eficiência do sector público, orientar o desenvolvimento, eliminar e impedir a formação de monopólios privados e reprimir abusos do poder económico, assegurar a concorrência entre as empresas, preservar a independência nacional, desenvolver a cooperação com todos os povos, preservar os recursos naturais e o equilíbrio ecológico em matéria de política energética), como no da distribuição (promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida, em especial das classes mais desfavorecidas, operar correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento), e ainda no da regulação (instaurar um sistema de planeamento democrático, assegurar a participação de todos os agentes económicos na definição e execução das principais medidas de política económica e social, proteger o consumidor). Trata-se, assim, de uma constituição económica explícita na definição dos limites objectivos do sistema económico, na qual sobressaem as características de um Estado directamente interveniente e largamente corrector da actividade económica².

Relativamente ao texto constitucional anterior, a revisão retirou dos princípios constitucionais fundamentais as referências à construção de uma "sociedade socialista" (art.º 2.º) e à "sociedade sem classes" (art.º 1.º), mantendo tão só a referência à democracia económica e ao aprofundamento da democracia participativa como objectivos da organização política democrática³. Nos princípios gerais da ordem económica (art.º 80.º) desapareceu também a referência ao "desenvolvimento da propriedade social"⁴.

² Para uma completa compreensão do Estado em matéria de política económica dever-se-á ainda acrescentar as suas incumbências em matéria de política social — a Constituição social (segurança social, habitação, saúde, etc) —, e mesmo cultural (ensino, fruição e criação cultural, etc), constitucionalmente resultantes dos direitos e deveres sociais e culturais, consagrados nos art.º 63.º a 79.º, que aqui não serão especialmente desenvolvidos.

³ O que alguns definiram como a desideologização da Constituição.

⁴ Em termos meramente simbólicos a "socialização" deu lugar à "modernização", um conceito que a revisão constitucional acarinhou, quer em matéria de política agrícola (como adiante se referirá), quer em matéria de política industrial (a qual passou a ser considerada em artigo próprio — art.º 103.º). O que não significa que a Constituição não tenha mantido (ou mesmo criado) diversos mecanismos tendentes a assegurar o interesse social ou, por outras palavras, a socializar as decisões plurais dos agentes económicos privados.

3.2. Os direitos e deveres fundamentais com incidência na ordem económica

Salientou-se já que a compreensão da constituição económica não se podia limitar à compreensão da segunda parte da Constituição, que se dedica à organização económica propriamente dita, sendo necessário nela incluir alguns dos direitos e deveres fundamentais, ou seja, os direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores e os direitos e deveres económicos⁵.

Os primeiros — **direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores** — estão consagrados num capítulo próprio (o Cap. III da Parte I, relativa aos direitos, liberdades e garantias)⁶. Para além da liberdade sindical (art.º 55.º) e do direito à greve e proibição do lock-out (art.º 57.º), destacam-se neste domínio o direito à segurança no emprego e a proibição do despedimento sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos (art.º 53.º) e o reconhecimento das comissões de trabalhadores e dos seus direitos (art.º 54.º). No primeiro caso, trata-se de impedir a plena disponibilidade sobre as relações de trabalho por parte da entidade patronal⁷.

A Constituição enuncia desenvolvidamente os direitos e poderes das organizações próprias dos trabalhadores. Os direitos das comissões de trabalhadores (art. 54.º) compreendem, entre outros, o "controle de gestão" nas empresas. Esse controle não implica a participação na gestão (que todavia está constitucionalmente prevista para os casos das empresas pertencentes ao Estado ou outras entidades da mesma natureza), referindo-se principalmente ao direito à informação necessária para exercerem a sua actividade. Às comissões de trabalhadores, tal como

⁵ Para maiores desenvolvimentos sobre a natureza jurídica e tipologia da pluralidade de direitos e deveres fundamentais consagrados na CRP, cf. em especial Canotilho e Moreira, 1984: 105 ss.

⁶ A sua consagração em capítulo próprio no âmbito dos direitos, liberdades e garantias resultou da revisão constitucional de 1982, que deste modo veio sublinhar a sua importância constitucional. Sobre o seu significado cf. Canotilho e Moreira, 1984: 289.

⁷ Este princípio não exclui, embora limite, a existência de contratos de trabalho com duração determinada.

aos sindicatos, está ainda garantido o direito de participarem na elaboração da legislação de trabalho e no planeamento económico.

Esta configuração específica dos direitos dos trabalhadores — tanto no que se refere à segurança no emprego, como às comissões de trabalhadores — implica ou exige uma determinada **concepção constitucional de empresa**: a empresa democrática, internamente controlada, de algum modo participada por empresários e trabalhadores. As implicações e desenvolvimentos a retirar deste entendimento constitucional da empresa não poderão deixar de ter em conta a tendência, hoje reconhecida, para uma certa diversificação de modelos de empresa e mesmo a sua relativa fragmentação. Trata-se de alterações que se relacionam, entre outros aspectos, com a procura de maior flexibilidade, com a segmentação dos processos produtivos, com a transnacionalização das empresas e com a multiplicação de formas contratuais de relações entre elas. Torna-se necessário encontrar formas de participação e de garantia do acesso à informação operacionais e adequadas a cada caso concreto, de modo a respeitar em todos eles, no essencial, as normas e princípios constitucionais sobre a empresa, que, directa ou indirectamente, à sua organização (principalmente interna) dizem respeito.

No campo dos **direitos económicos e sociais**, a Constituição garante o direito ao trabalho, como direito a uma prestação positiva por parte do Estado a desenvolver políticas de pleno emprego, de igualdade de oportunidades e de formação específica e genérica (art.º 58.º). Assegura ainda um conjunto de direitos aos trabalhadores relativos à retribuição e às formas de prestação do trabalho, assim como à assistência no desemprego e, finalmente, impõe ao Estado uma intervenção reguladora no mercado de trabalho através da fixação de um salário mínimo (art.º 59.º).

Mas a Constituição não se limita a garantir os direitos económicos dos trabalhadores. Em sede de direitos e deveres económicos estão também incluídos o direito de **propriedade privada** (só permitindo a requisição e a expropriação por utilidade pública nos termos da lei e mediante o pagamento de justa indemnização) (art.º 62º) e a **liberdade de iniciativa privada, cooperativa e autogestionária** (art.º 61º).

Importante é ainda sublinhar o reconhecimento dos **direitos dos consumidores** e das suas associações (art.º 60.º). Note-se que estes últimos assumiram, com a revisão constitucional de 1989, a dignidade de direitos fundamentais, ao serem integrados no capítulo dos direitos e deveres económicos, uma situação que, de certo modo, parece responder à crescente importância das formas de consumo (de algum modo "roubando" o lugar à produção) quer na economia propriamente dita, quer nas preocupações da teoria e da política económica.

A última revisão constitucional manteve, pois, e acrescentou o amplo leque de direitos e deveres fundamentais com incidência económica, não acolhendo as alterações pretendidas por algumas forças sociais e políticas no sentido de limitar as garantias dos trabalhadores, nomeadamente no que se refere à flexibilização do emprego, ou seja, a admissibilidade do despedimento sem justa causa⁸. Manteve-se, assim, o texto do art.º 53.º, o qual tem constituído o principal obstáculo constitucional a alterações de natureza essencial na legislação do trabalho.

3.3. A coexistência de sectores

A garantia da existência de três sectores de actividade económica — público, privado e cooperativo — tem sido uma constante no texto constitucional, independentemente das variações no peso e importância relativa de cada um deles. A coexistência de formas de apropriação e gestão de bens e unidades produtivas constitui, aliás, uma das características principais da complexidade do texto constitucional.

Sector público

De acordo com o art.º 82.º, n.º 2, o sector público é constituído pelos meios de produção cujas propriedade e gestão pertencem ao Estado ou a outras entidades públicas. A coincidência entre propriedade e gestão é condição necessária, dado que poderá haver bens públicos geridos

⁸ Diga-se de resto que tais alterações no sentido de uma liberalização do mercado de trabalho não constavam dos projectos da larga maioria dos partidos que os apresentaram, incluindo o partido maioritário do governo.

por empresas privadas ou cooperativas e poderá haver intervenção pública nas empresas privadas, embora a título excepcional (art.º 87.º nº 2), sem que por isso, em qualquer dos casos, devam esses bens ou empresas considerar-se integrados no sector público.

A revisão de 1989 alterou o substancialmente a definição e a configuração do sector público. Em primeiro lugar, este é agora limitado ao sector público administrativo e ao sector empresarial do Estado⁹. De fora ficam, assim, os meios de produção possuídos e geridos pelos trabalhadores ou pelas comunidades locais (mesmo que seja pública a sua propriedade), os quais no texto anterior constituíam os subsectores do sector público, e que agora passaram a estar integrados no "sector cooperativo e social", que assim vê alargada a sua definição e extensão.

Mas o redimensionamento do sector público não se verificou apenas a favor do sector cooperativo e social, favorecendo igualmente o sector privado. As relações entre estes dois sectores têm, aliás, constituído um dos principais pontos de tensão do texto constitucional desde 1976. Importa portanto, previamente à explicação do actual texto constitucional e do efeito das alterações da segunda revisão, referir um pouco da história recente do sector empresarial do Estado.

O sector empresarial do Estado ou sector público produtivo teve, no período que se seguiu ao 25 de Abril de 1974 e até 1988, um importante peso económico, político e social; era constituído fundamentalmente pelas empresas directa e indirectamente nacionalizadas após aquela data e estas distribuíam-se por um conjunto vasto de sectores¹⁰. Dado que muitas das empresas nacionalizadas pertenciam a importantes grupos económicos onde aliás funcionavam

⁹ O sector administrativo abrange os bens e unidades de produção sob gestão da administração pública, incluindo as formas descentralizadas e as desconcentradas (como os institutos públicos). O sector empresarial compreende as empresas detidas por entidades públicas (empresas públicas, empresas de capitais públicos, etc.).

¹⁰ Abrangiam, nomeadamente, a quase totalidade do sector bancário e de seguros, os transportes aéreos, marítimos e fluviais, ferroviários e terrestres, os petróleos, a petroquímica, a siderurgia, os adubos e os cimentos, as indústrias de base fiscal como os tabacos, os mais importantes meios de comunicação social (televisão, principais estações de rádio e alguns jornais diários) e ainda outras empresas dispersas por vários sectores de actividade como as cervejas, a celulose e os estaleiros navais. Em todos os casos foi excluído da nacionalização o capital estrangeiro.

como empresas holding, das nacionalizações directas resultaram diversas nacionalizações indirectas de empresas por aquelas controladas, dispersas pelos mais variados sectores.

A maior parte das empresas nacionalizadas foram então transformadas em **empresas públicas**, sujeitas a um regime legal específico no qual se previa a tutela do poder central¹¹. Outras, nomeadamente aquelas em que o Estado não detinha a totalidade do capital, permaneceram como sociedades de direito privado. O controle das participações do Estado nas diversas sociedades de capitais mistos foi em geral entregue a uma empresa holding — o Instituto de Participações do Estado —, criada para o efeito, com estatuto de empresa pública¹².

A importância do sector público produtivo ou sector empresarial do Estado era, no texto anterior da Constituição, claramente marcada por dois preceitos constitucionais: o princípio de irreversibilidade das nacionalizações e a proibição do acesso do capital privado aos sectores básicos da economia.

O primeiro impedia a privatização das empresas nacionalizadas¹³. Tendo em conta o peso destas empresas nacionalizadas e o facto de elas cobrirem, em alguns casos, a quase totalidade do sector a que pertenciam, torna-se claro o carácter fulcral deste princípio em matéria de organização da economia, aliás reflectido na polémica em torno da sua manutenção já na primeira revisão da Constituição (1982). Sublinhe-se que até 1988 se entendeu que esta proibição abrangia a impossibilidade de uma privatização mesmo parcial e minoritária das empresas públicas. Apenas a partir desse ano — em consequência da constituição de uma maioria parlamentar empenhada num programa de reprivatização extensiva — se permitiu a transformação de empresas públicas em

¹¹ Cf. Decreto-Lei n.º 260/76, de 8/4.

¹² Mais tarde transformada em sociedade de capitais públicos, passando a designar-se por Investimentos e Participações do Estado, S.A..

¹³ Admitia-se apenas uma excepção para as pequenas e médias empresas indirectamente nacionalizadas, as quais puderam sempre ser privatizadas, embora a Constituição obrigasse a uma consulta prévia dos trabalhadores e permitisse que estes optassem pelo regime de autogestão.

sociedades de capitais e a privatização de 49% desse capital, transformando-as, assim, em sociedades de capitais mistos controladas pelo Estado¹⁴.

O segundo preceito constitucional que sublinhava (e continua a sublinhar) a importância do sector empresarial do Estado é o que consagra a obrigação de o legislador definir **reservas para o sector público**, ou seja, vedar determinados sectores básicos da actividade económica à iniciativa privada (art. 85.º n.º 3). Na sequência desta disposição constitucional sucessivas leis vieram a delimitar fronteiras entre o sector público e o privado. Em todos os casos provocaram relevantes polémicas nomeadamente nos órgãos encarregados de verificar a sua constitucionalidade, ou seja, a Comissão Constitucional (até 1983) e o Tribunal Constitucional depois desta data¹⁵. Em termos gerais, é possível dividir em dois períodos o modo como foi interpretado e aplicado este preceito constitucional. O primeiro vai de 1977 (Lei 46/77 de 8/7) a 1983. Até essa data entendeu-se que determinados sectores como o sector bancário, o sector de seguros, a distribuição de água, gás e electricidade para consumo público, o saneamento, as comunicações por via postal, telefónica e telegráfica, os transportes, as indústrias de base (armamento, refinação de petróleos, petroquímica, siderurgia, adubos, cimentos) e as de base fiscal (tabacos) não poderiam deixar de ser considerados como sectores básicos do ponto de vista da regulação económica no seu conjunto e portanto deveriam ser vedados à iniciativa privada. Em alguns casos as reservas eram absolutas e em outros (como o armamento e a indústria adubeira) admitia-se, por razões tecnológicas, a possibilidade de formação de empresas de capitais mistos, designadamente capitais estrangeiros, mas sempre controladas pelo Estado (o qual reservaria para si obrigatoriamente 51% do capital social)¹⁶. Em 1980 e 1981 alguns projectos para alterar este entendimento e as disposições legislativas que o consagravam (nomeadamente com o objectivo de abrir o sector bancário e de seguros à iniciativa privada) foram considerados

¹⁴ Cf. Lei 84/88, de 20/7 e Acórdão do Tribunal Constitucional nº. 108/88.

¹⁵ O Tribunal Constitucional foi criado pela revisão de 1982. Com ela cessou funções a Comissão Constitucional que era um órgão com funções consultivas auxiliar do Conselho da Revolução em matéria de fiscalização da constitucionalidade.

¹⁶ Admitia-se ainda a possibilidade de concessão da exploração reservando-se apenas a propriedade) no caso dos recursos do subsolo e outros recursos naturais (cf. art. 7.º da Lei 46/77 de 8/7).

inconstitucionais pelo Conselho da Revolução, após parecer da Comissão Constitucional. Só em 1983 — depois da primeira revisão que todavia não alterou a referida norma constitucional — a lei foi substancialmente modificada¹⁷. As alterações introduzidas vieram, nomeadamente, permitir a criação de bancos e seguradoras privadas. Finalmente em 1988 o Governo veio alterar de forma mais radical o âmbito dos sectores básicos vedados à iniciativa privada, deixando apenas nesta situação algumas empresas que se caracterizam pelo carácter público do serviço prestado¹⁸.

Por sua vez a revisão constitucional de 1989 veio retirar da Constituição o princípio da irreversibilidade das nacionalizações, suprimindo deste modo os principais limites à **reprivatização** total de empresas anteriormente nacionalizadas e permitindo uma rápida e espectacular compressão do sector público produtivo. É certo que a revisão manteve a existência de sectores básicos vedados à iniciativa privada (art.º 87º n.º3). Mesmo assim, a breve prazo, se as forças políticas dominantes o entenderem, o sector empresarial do Estado poderá ser reduzido praticamente às empresas que desempenham serviços públicos, na sua maioria deficitárias, únicos sectores que se mantêm actualmente vedados à iniciativa privada (o projecto está presentemente em curso). O efeito prático imediato da revisão da Constituição na composição efectiva dos sectores económico é pois o de reforçar o sector privado da economia (à custa do sector público), que, diga-se, nomeadamente após a abertura das instituições financeiras à iniciativa privada, dispunha já de todos os meios necessários para uma ampla e efectiva regulação da economia. Note-se, aliás, que embora, como se mostrou, o sector público ocupasse um lugar privilegiado no anterior texto constitucional e, em termos económicos, se estendesse a um variado grupo de sectores, incluindo sectores fundamentais para o funcionamento da economia, ele representava, mesmo em 1976, apenas 29.6% do valor acrescentado bruto, 47.2% da formação bruta de capital fixo e 23.7 % do emprego, o que levava alguns autores, como por exemplo G. Oliveira Martins (1984: 106), a defender que o sector público não era, do ponto de vista económico,

¹⁷ Cf. Decreto-Lei nº 406/83 de 19/11 e ainda o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 25/85.

¹⁸ É o caso captação e distribuição de água para consumo público, através de redes fixas, o saneamento básico, as comunicações por via postal. Cf. Decreto-Lei nº449/88, de 10/12 e Acórdão do Tribunal Constitucional nº 186/88.

essencialmente diferenciado dos sectores públicos de outros países da CEE, nem comprometia o predomínio do sector privado.

Tal reforço do sector privado não significa, no entanto, que o novo texto constitucional contenha em si qualquer impedimento a uma eventual nova expansão do sector público, se as forças políticas dominantes em cada momento o entenderem.

Sector privado

A CRP garantiu desde início a existência de um sector económico privado, constituído pelos bens e unidades de produção cuja propriedade ou gestão pertençam a pessoas singulares ou colectivas privadas (art.º 82.º n.º 2). A partir de revisão de 1982, o direito à iniciativa privada (como liberdade de criar empresas e de as gerir) passou mesmo a ser consagrado como direito fundamental, embora nos quadros definidos pela Constituição e pela lei, e assim continua no actual texto da Constituição, como já atrás se referiu. O principal limite a este tipo de iniciativa resulta da possibilidade de definição de sectores vedados à iniciativa privada, de que já se falou, e ainda da admissão de formas de intervenção e apropriação colectiva de meios de produção e solos — isto é de nacionalização —, nos termos a definir pela lei e sempre mediante indemnização (art.º 83.º)¹⁹.

Acrescente-se ainda que a plena liberdade de iniciativa privada pode sofrer restrições especiais para o caso do **investimento estrangeiro**, que, de acordo com o art.º 88.º, a lei deverá disciplinar com o objectivo de o adequar ao desenvolvimento do país e defender a independência nacional e os interesses dos trabalhadores. Uma norma que, contudo, não poderá deixar de ter em conta que Portugal está integrado na CEE e que uma parte do direito comunitário é directamente aplicável na ordem interna.

¹⁹ O texto anterior admitia a expropriação sem indemnização dos meios de produção ao abandono ou no caso de actividades delituosas contra a a economia nacional, mas a revisão de 1989 suprimiu esta disposição.

Em todo o caso, o reforço do lugar e do papel do sector privado — tanto pelo aumento das garantias positivas, como pela atenuação ou supressão de limites e restrições — é um dos traços mais destacados do desenvolvimento constitucional operado pelas duas revisões constitucionais.

Sector cooperativo e social

O **sector cooperativo e social**²⁰ compreende agora além dos meios de produção geridos por cooperativas de acordo com os princípios cooperativos (independentemente da forma de propriedade, que tanto pode ser pública, privada, ou cooperativa), os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais²¹ e os meios de produção objecto de exploração colectiva por trabalhadores²². As cooperativas são, indubitavelmente, a componente a mais importante, pela sua tradição e peso qualitativo e quantitativo na sociedade portuguesa e pela sua distribuição por um variado leque de actividades. Sublinhe-se que o direito à iniciativa cooperativa e autogestionária é reconhecido como direito fundamental, a par da iniciativa privada.

Na versão originária do texto constitucional e até à revisão de 1982 o lugar privilegiado do sector cooperativo resultava ainda de ele ser considerado um meio de "desenvolvimento da propriedade social" ou da "socialização" da actividade económica.

De facto a Constituição, projectava o desenvolvimento de formas descentralizadas e participadas de gestão dos bens colectivos (nacionalizados ou não), privilegiando aquilo que então se designava por "desenvolvimento da propriedade social". A propriedade social não era no texto constitucional definida como um sector distinto dos sectores público, privado e cooperativo. Era sobretudo uma forma de gestão descentralizada e participada dos bens sob apropriação colectiva. Além disso, com o conceito de propriedade social procurava também o legislador constitucional (de

²⁰ O chamado sector social constituía no texto anterior, como já se referiu, um subsector do sector público.

²¹ Constituído fundamentalmente pelos "baldios", terrenos comunitariamente usados ou fruídos por moradores de uma ou várias freguesias e administrados pelos elementos da comunidade (cf. Decretos-Lei n.º 39/76 e 40/76, de 19/1).

²² Nomeadamente empresas em autogestão.

1976) caracterizar a "transição para o socialismo" como uma transição para um sistema democrático, descentralizado e participado, distinto, portanto, dos sistemas centralizados e globalmente planificados então em prática, nomeadamente, nos países da Europa de leste. Se a revisão de 1982 havia já de algum modo esbatido este propósito constitucional, a revisão de 1989 veio de todo suprimi-lo, retirando do texto o artigo onde se apontava tal objectivo e se definiam os meios de o atingir.

3.4. O mercado e o plano

A Constituição prevê a elaboração pelo Governo de planos de desenvolvimento económico e social anual e a médio prazo como meio de assegurar algum controle e orientação do poder económico pelo poder político e permitir a democratização do sistema económico, através da participação dos vários agentes económicos organizados naquela orientação e organização (art.º 91.º e 92.º).

O plano não possui agora carácter imperativo para qualquer dos sectores de actividade económica²³. Deste modo, o plano perdeu uma parte da importância que tinha no texto constitucional anterior, não só no seu âmbito temporal (anteriormente estavam previstos planos a curto, médio e longo prazo), como, e sobretudo, na sua força jurídica, na medida em que anteriormente se determinava a sua imperatividade para o sector público.

O carácter democrático do plano decorre, por um lado, do facto de as grandes opções serem aprovadas na Assembleia da República (art.º 93.º) e, por outro, de na sua elaboração se prever a participação do Conselho Económico e Social²⁴, um órgão de consulta, amplamente participado por representantes de todos os agentes económicos e das autarquias, cujas competências ultrapassam os assuntos do plano (art.º 95.º). Cabem-lhe também, nomeadamente,

²³ Embora não esteja previsto na Constituição, nada impede que sua obrigatoriedade possa resultar de contratos programa voluntariamente assumidos.

²⁴ O Conselho Económico e Social, instituído na última revisão constitucional, substitui o Conselho Nacional do Plano, cujas competências se limitavam à planificação.

funções de **concertação social** em sentido estrito (envolvendo exclusivamente trabalhadores e entidades patronais) e em sentido amplo (outras formas de cooperação entre os diversos agentes económicos)²⁵. O Conselho Económico e Social e a concertação em sentido amplo são, assim, o órgão e o meio previstos pela Constituição para articular os mecanismos de socialização com os mecanismos de iniciativa privada.

Mas é o **mercado** que passou a ser mais explicitamente o principal instrumento de regulação da economia. De facto, a sua importância deriva não só de o plano ter apenas agora funções de enquadramento, como ainda de a Constituição lhe reconhecer expressamente um papel essencial na coordenação da economia, ao encarregar o Estado de assegurar uma "equilibrada concorrência entre as empresas" e de "eliminar e impedir a formação de monopólios privados", ou seja, de garantir um efectivo funcionamento do mercado (art. 81.º). É verdade que, no domínio da política comercial a Constituição permite a intervenção do Estado na racionalização dos circuitos de distribuição, na protecção do consumidor, no combate a práticas especulativas, além de, no mercado de trabalho, o incumbir fixar um salário mínimo. Em qualquer dos casos, no entanto, trata-se de instrumentos ou de correcção ou de protecção há muito reconhecidos e integrados nas economias de mercado, sem que por isso prejudiquem a sua caracterização essencial. A sublinhar a importância prática do mercado, acresce a esta interpretação do texto constitucional que entre 1976 e 1989 nunca foi aprovado nenhum plano a médio prazo (nem a longo prazo) e que o plano a curto prazo em alguns anos se bastou por um conjunto genérico de princípios de política económica.

3.5. As política agrícola, comercial e industrial

No campo da **política agrícola**, o novo texto constitucional deixou, por um lado, de se referir à "reforma agrária" e, por outro, de sublinhar uma preferência tão clara pelos pequenos agricultores como anteriormente.

²⁵ Cf. sobre a concertação social e a revisão da constituição J. Magalhães (1989) e A. Mateus (1989).

A eliminação da referência à reforma agrária não deixou de constituir um dos pontos polémicos da última revisão constitucional. De facto, a simples referência à reforma agrária era, no texto anterior, só por si uma expressão específica da orientação constitucional nesta área. Era composta por duas vertentes complementares. Por um lado, sobressaía a eliminação dos latifúndios, a qual se concretizava na transferência da posse útil da terra e dos meios de produção directamente utilizados na sua exploração para aqueles que a trabalham, através da imposição constitucional de expropriação, quer dos latifúndios, quer das grandes explorações capitalistas. As terras expropriadas poderiam ser geridas por cooperativas, unidades colectivas de produção ou por pequenos agricultores. Em qualquer dos casos o Estado reservava para si o direito de propriedade, apenas transferindo o direito de exploração. Por outro lado, prescrevia-se o redimensionamento do minifúndio, através da integração cooperativa, ou através de emparcelamento, arrendamento ou outras formas. As duas vertentes da reforma agrária, correspondiam a duas zonas geográficas e económicas distintas — uma zona de culturas intensivas e pequena propriedade no centro e norte do país e uma zona de culturas extensivas e grande propriedade no sul do país e em especial na região do Alentejo, sem prejuízo das excepções num caso e no outro — mas correspondiam também a duas zonas políticas e sociais diferenciadas, no momento em que foi elaborado o primitivo texto constitucional. Com efeito, na zona do latifúndio haviam já sido ocupadas pelos assalariados rurais inúmeras herdades que passaram a ser exploradas colectivamente sob a forma de unidades colectivas de produção. Foi esta situação que a Constituição de 1976 veio reconhecer.

Mas mesmo sem a referência à "reforma agrária" o texto da Constituição mantém, como possibilidades, as duas vertentes assinaladas: **a eliminação do latifúndio e o redimensionamento do minifúndio**. Debaixo de um objectivo genérico de "modernização" da agricultura mantém-se, quer a possibilidade de expropriação dos latifúndios e entrega das terras expropriadas (em regime de arrendamento ou mesmo, após a revisão de 1989, por transferência do direito de propriedade) a pequenos agricultores, cooperativas ou outras formas de exploração por trabalhadores, quer a de redimensionamento do minifúndio e o estímulo ao associativismo dos

trabalhadores rurais e dos agricultores e a formas de integração a jusante e a montante. Parece, assim, pressuposto no texto constitucional que a modernização exige uma intervenção na dimensão da propriedade, não excluindo um intervenção por expropriação ou outros meios superiormente orientada.

Com a última revisão, a CRP passou a incluir preceitos explicitamente destinados à política comercial e industrial, numa clara preocupação de equilíbrio sistémico, atenuando assim a clara preferência que o texto primitivo conferia à agricultura (arts 102.º e 103.º). Para além de uma sistematização de princípios já referidos, por exemplo a propósito das incumbências do Estado ou dos direitos dos consumidores, destaca-se a preocupação pelo enquadramento e apoio às relações económicas externas, quer comerciais, quer industriais, num quadro de integração internacional da economia portuguesa.

3.6. A "constituição financeira e fiscal"

A Constituição insere também princípios sobre o sistema financeiro e fiscal.

Atribui-se ao Banco de Portugal, que permanece na tutela do Governo, o controle sobre a emissão de moeda. Definem-se os princípios directrizes do sistema fiscal, caracteriza-se cada um dos principais impostos (a começar pelo imposto único sobre o rendimento). Desenvolvem-se amplamente os princípios orçamentais.

Neste capítulo, as alterações da revisão não foram muito profundas, destacando-se as que vieram reforçar o controlo parlamentar do orçamento de Estado (art.s 108.º a 110.º).

4. Conclusão

Depois da última revisão constitucional, o texto da CRP afastou-se mais da sua versão primitiva, perdeu algumas das suas singularidades, passou a partilhar de mais características

das ordens económicas das constituições dos restantes países da CEE. O actual modelo constitucional consagra, como se mostrou, uma economia mista mais aberta às dinâmicas económicas privadas do que anteriormente, mas nem por isso exclui as formas do seu controle e participação democrática, para cujo funcionamento o Estado deve assegurar os meios de informação e actuação adequados.

A constituição económica portuguesa mantém, assim, as principais características da sua originalidade e especificidade, não apenas pela sua importância qualitativa e quantitativa no texto global da lei fundamental e pela autonomia que lhe é concedida, mas em virtude do modo como pretende articular os diferentes tipos de iniciativa económica, a sua coordenação e o seu controle.

Cumprе sublinhar que é no campo dos direitos fundamentais com incidências económicas e sociais, que a Constituição Portuguesa continua a afirmar mais expressivamente uma parte da sua singularidade, pela diversidade e extensão de direitos reconhecidos e interesses tutelados, por maioria de razão agora que a organização económica em si mesma perdeu algumas das suas especificidades jurídico-constitucionais. A Constituição reclama-se de garantir não apenas os direitos económicos tradicionais (como a propriedade e a liberdade de empresa), como também os da segunda geração (os clássicos direitos económicos e sociais, como o direito ao trabalho, à segurança social, à habitação, etc., bem como os direitos próprios dos trabalhadores, os quais têm, por definição, maior e mais directa relação com a constituição económica) e mesmo os da terceira geração, como é o caso do direito ao ambiente e à qualidade de vida (art.º 66.º)²⁶.

Particular relevo assumem, no contexto constitucional, os direitos dos trabalhadores e das suas organizações (comissões de trabalhadores e sindicatos), os quais — tal como, aliás, o princípio da coexistência de sectores de actividade económica e de modos de regulação da economia (ao garantir-se "a existência de planos económicos no âmbito de uma economia mista") — integram o elenco dos limites materiais de revisão (art.º 288.º). A invocação dos limites materiais

²⁶ Para Boaventura Santos, referindo-se aos direitos humanos em geral, o primeiro período é o da expansão e consolidação dos direitos civis e políticos; o segundo período, ou segunda geração dos direitos humanos, é dominado pela conquista dos direitos sociais e económicos; por fim a terceira geração de direitos humanos é constituída pelos direitos anunciadores de modos de vida alternativos (ecológicos, feministas, pacifistas, etc.).

de revisão, isto é, das matérias que não podem ser lesadas por via da revisão constitucional, em sede de caracterização final da constituição económica serve para mostrar que, apesar do contexto ideológico e político em que decorreu a revisão constitucional, a ordem económico-social continua a assentar num modelo em que ao Estado e também aos agentes económicos em geral (especialmente àqueles em que o poder de intervenção não decorre naturalmente de um poder económico assente na propriedade ou no controle de importantes recursos económicos e financeiros) se reserva e se impõe um papel activo na economia, um controle, quer directo, quer indirecto sobre o funcionamento dos seus mecanismos principais.

Não é de crer que a referida complexidade do sistema económico constitucional se tenha mostrado, globalmente considerada, um impedimento da sua eficácia. Se por um lado a dinâmica do próprio sistema económico sublinhou mais vivamente alguns aspectos do que outros e contribuiu ou mesmo obrigou a ajustamentos do texto constitucional, nem por isso a Constituição Económica se descaracterizou ou a jurisprudência constitucional se mostrou de todo incapaz para garantir os seus princípios essenciais. Reconhece-se por isso que a sua importância se mantém e o seu conhecimento se justifica, mais ainda num fim de século em que as formas de enquadramento jurídico-constitucional dos sistemas económicos, sejam de pendor mais "social" ou mais liberal, não parecem conseguir fixar-se em modelos lineares e de um só tom.

BIBLIOGRAFIA

MAGALHAES, J. (1989), *Dicionário da Revisão Constitucional*, Lisboa, Europa-América.

CANOTILHO, J. et MOREIRA, V. (1984), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora.

MATEUS, A. (1989), "Debate sobre a revisão constitucional", in *Nova Economia*, 4 (Universidade Nova de Lisboa)

MARTINS, G. d'Oliveira (1984), *Lições sobre a Constituição Económica Portuguesa*, Lisboa, AAFDL.

SANTOS, Boaventura (1989), "Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade", *Oficina do CES* nº 10, Coimbra, Centro de Estudos Sociais.

