

CAPÍTULO II

DAS NACIONALIZAÇÕES ÀS PRIVATIZAÇÕES

1. A Constituição de 1976

O processo que em 1975 levou à constituição de um sector empresarial do Estado tão alargado desenvolveu-se fora de qualquer enquadramento constitucional. No entanto, aquelas nacionalizações vieram a ser, *a posteriori*, consagradas na Constituição elaborada pela Assembleia Constituinte resultante das primeiras eleições realizadas após a Revolução de Abril de 1974.

Os resultados eleitorais de 25 de Abril de 1975, determinaram uma composição maioritariamente de esquerda da Assembleia Constituinte.

Em 250 deputados eleitos, 116 pertenciam ao Partido Socialista, 81 ao Partido Popular Democrático, 30 ao Partido Comunista Português, 16 ao Centro Democrático Social, 5 ao Movimento Democrático Português, 1 à União Democrática Popular e 1 à Associação para o Desenvolvimento dos Interesses de Macau.

O perfil ideológico da maioria dos deputados constituintes, conjugado com o ambiente político que então se vivia e acrescido do facto de qualquer posterior alteração ao texto constitucional necessitar de, pelo menos, dois terços dos deputados eleitos, fez perdurar, durante longos anos, princípios constitucionais que condicionaram de forma significativa a economia portuguesa até aos dias de hoje.

No artigo 80º, por exemplo, o texto constitucional determinava: "*A organização económico-social da República Portuguesa, assenta no desenvolvimento das relações de produção socialistas, mediante a apropriação colectiva dos principais meios de produção e solos ...*"

Mais adiante, no artigo 91º, explicitava-se que para a construção de uma economia socialista, a organização económica e social do país devia ser orientada, coordenada e disciplinada pelo Plano.

Não admira, pois, que, nesse enquadramento político-social, escassos meses após as nacionalizações, surgisse o artigo 83º que, pura e simplesmente, proibia a privatização das empresas que então tinham passado para as mãos do Estado.

" Todas as nacionalizações efectuadas depois de 25 de Abril de 1974 são conquistas irreversíveis das classes trabalhadoras", era a imposição do ponto 1, acrescentando o ponto 2 que " As pequenas e médias empresas indirectamente nacionalizadas, fora dos sectores básicos da economia, poderão, a título excepcional, ser integradas no sector privado, desde que os trabalhadores não optem pelo regime de autogestão ou cooperativa."

Por seu lado o Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril, introduz as bases gerais das empresas públicas realçando a sua importância no processo de transição que a economia portuguesa então vivia.

No seu artigo 85º, o texto constitucional remetia para a lei a definição dos sectores básicos da economia vedados à iniciativa privada.

2. A Lei de delimitação de sectores

Surge, assim, a Lei nº 46/77, de 8 de Julho, que veio vedar diversos sectores da actividade económica à iniciativa privada. Concretamente: a actividade bancária e seguradora, a produção, transporte e distribuição de energia eléctrica para consumo público, a produção e distribuição de Gás, igualmente para consumo público, a captação, tratamento e distribuição de água, o saneamento básico, as comunicações por via postal, telefónica e telegráfica, os transportes regulares aéreos e ferroviários, os transportes públicos colectivos urbanos de passageiros nos principais centros populacionais (excepto automóveis ligeiros), a exploração de portos marítimos e aeroportos e as indústrias de armamento, refinação de petróleos, petroquímica de base, siderúrgica, adubeira e cimenteira.

3. A Revisão Constitucional de 1982

Em 1982 surge a primeira Revisão Constitucional. A necessidade de uma maioria de dois terços dos deputados para aprovação de qualquer alteração constitucional, obrigava, necessariamente, a um entendimento entre os dois maiores partidos.

Desse entendimento resultaram algumas alterações ao texto constitucional, mas de reduzido efeito prático no que toca à possibilidade de privatização das empresas nacionalizadas.

Concretamente, em matéria de Organização Económica, são eliminados alguns conceitos de natureza marcadamente ideológica, mas mantêm-se muitos outros.

Desde logo o artigo 2º, enunciador de princípios fundamentais, mantém a ideia de que a República Portuguesa é um Estado em transição para o socialismo, deixando, no entanto, de consagrar que esta se fará mediante a criação de condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras. Fica apenas explícito que a transição para o socialismo se fará mediante a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.

No artigo 80º, por exemplo, desaparece o princípio de que a organização económica assenta no desenvolvimento das relações de produção socialistas, mas mantém-se a ideia da apropriação colectiva dos principais meios de produção, solos e recursos naturais.

No ponto 1. do artigo 91º, sobre os objectivos do Plano, desaparece a parte inicial onde se fazia referência à construção de uma economia socialista, através da transformação das relações de produção e de acumulação capitalistas, mas permanece, ainda, que a organização económica e social do país deve ser orientada, coordenada e disciplinada pelo Plano.

No entanto, era a revisão do artigo 83º que poderia ter permitido que o processo português de privatizações se tivesse iniciado bastante mais cedo, o que não veio a acontecer, permanecendo, assim, o princípio da irreversibilidade das nacionalizações efectuadas depois de 25 de Abril de 1974.

Na sequência das eleições realizadas em 25 de Abril de 1983, os dois maiores partidos formaram uma coligação governamental - o Bloco Central - que, em matéria de abertura à iniciativa privada, ficará assinalada com a reabertura da

actividade bancária e seguradora, à iniciativa privada.

Com efeito, após autorização legislativa, o Governo, através do Decreto-Lei n° 406/83, de 19 de Novembro, altera a Lei de delimitação de sectores, passando a permitir à iniciativa privada, investimentos nos sectores bancário, segurador, adubeiro e cimenteiro.

Em paralelo, passa, também, a permitir, em casos excepcionais e por razões imperativas, o acesso de empresas privadas às indústrias de armamento, refinação de petróleos, petroquímica de base e siderúrgica, desde que em associação com capitais públicos e com estes em posição maioritária.

Este passo constituiu um importante marco em termos económicos e abriu caminho a significativas alterações na estrutura económica nacional.

Apesar do artigo 37° do Decreto-Lei n° 260/76, de 8 de Abril, permitir a extinção e liquidação de empresas públicas só em 1986 tal veio a acontecer (extinção da CNN, da CTM, da SNAPA, da EPPI, etc.).

Na linha de evolução então definida, foi finalmente possível, em 1987, a aprovação pela Assembleia da República de uma Lei apresentada pelo Governo no sentido de estabelecer o regime de alienação das participações do sector público.

Era o primeiro passo no sentido da futura venda, parcial, de participações sociais detidas pelo Estado por via das nacionalizações do pós 25 de Abril.

4. O regime legal de alienação de participações do sector público

Com a aprovação da Lei nº 71/88, de 24 de Maio, cria-se o enquadramento legal necessário para dar início ao processo de reorganização da actividade económica através alienação de determinadas participações públicas.

O articulado da Lei aprovada pela Assembleia da República deixa explícito o que se entende por participação maioritária e minoritária de entes públicos. Com efeito, participação maioritária terá de corresponder à detenção de mais de 50% do Capital Social, excluindo as acções próprias,

enquanto que qualquer participação abaixo desse patamar se considera minoritária.

No seguimento da Lei anterior, o Governo apresenta à Assembleia a Proposta de Lei n° 18/V, referente à transformação das empresas públicas em sociedades anónimas de capitais públicos.

Com a aprovação desta proposta estava dado o passo decisivo que permitiu o início das reprivatizações em Portugal.

Na realidade, com a Lei n° 84/88, de 20 de Julho, concluía-se o quadro legal que permitia a alienação de participações sociais que o Estado detinha em empresas públicas e que, ao abrigo deste diploma, se poderiam transformar em sociedades anónimas de capitais maioritariamente públicos.

Estava assim implícito que se cumpria o preceito constitucional do polémico artigo 83°, se o Estado apenas alienasse à iniciativa privada posições minoritárias, mantendo, dessa forma, o absoluto controlo da empresa. Prevalencia, também, o princípio de que o objecto da nacionalização teria sido o capital das empresas tal como historicamente se apresentava no momento em que o acto de nacionalização se operou. Assim, só este preciso valor se encontrava ao abrigo da

irreversibilidade, pelo que os lucros e as mais-valias, entretanto geradas e não distribuídas, as dotações de capital realizadas e, inclusive, o aumento do "Goodwill", encontravam-se fora do âmbito da imposição constitucional.

No seu artigo 2º, a Lei nº 84/88 de 20/7, determinava, que a transformação das empresas públicas em sociedades anónimas, não implicava a reprivatização do capital nacionalizado, salvo nos casos previstos no nº 2 do artigo 83º da CRP, devendo os títulos representativos do capital assumido pelo Estado à data da respectiva nacionalização serem sempre detidos pela parte pública.

Ainda o mesmo artigo, previa, explicitamente, que a maioria absoluta do capital tinha de ser sempre detida pela parte pública e que a representação desta nos órgãos sociais teria de ser sempre maioritária.

O diploma previa que na alienação de acções houvesse reservas e preferência para pequenos subscritores, trabalhadores da própria empresa e emigrantes. Determinava, ainda, que as receitas deveriam ser afectas, exclusivamente, a reforços de capital no âmbito do sector empresarial do Estado, amortização de dívida pública e cobertura do serviço da dívida emergente das

nacionalizações e expropriações anteriores à entrada em vigor da Constituição de 1976.

É, então, que, ao abrigo deste novo quadro legal, o Governo dá início ao processo de privatizações com a alienação, durante 1989, das acções correspondentes a 49% dos capitais da Unicer, do Banco Totta & Açores, da Aliança Seguradora e da Tranquilidade, obtendo, nessa altura, um encaixe total de 70,8 milhões de contos.

Ainda em 1988, através do Decreto-Lei nº 449/88, de 10/12, que alterou a Lei de delimitação de sectores, são abertas à iniciativa privada, as indústrias de refinação de petróleo, petroquímica de base, siderúrgica, produção, e distribuição de gás e energia eléctrica, telecomunicações complementares à rede básica, transportes aéreos regulares interiores, transportes ferroviários não explorados em regime de serviço público e transportes colectivos urbanos de passageiros. Mais tarde, em 1991 é permitido o acesso ao transporte aéreo regular internacional e à exploração de aeroportos. Em 1993, é, ainda, no âmbito das alterações à Lei 46/77, permitida a participação de capitais privados em empresas intervenientes nos sectores de captação, tratamento, e distribuição de água,

recolha, tratamento e rejeição de efluentes e recolha e tratamento de resíduos sólidos.

5. A Revisão Constitucional de 1989

Em 1988, dá-se início à discussão da II Revisão Constitucional, que haveria de ser aprovada na Assembleia da República em 1 de Junho de 1989.

Quinze anos após o 25 de Abril de 1974 são então eliminados da parte económica da Constituição os princípios mais marcadamente ideológicos.

Desde logo, o artigo 2º deixa de consagrar que *Portugal é um Estado a caminho do socialismo*, passando apenas a salvaguardar os princípios fundamentais dum Estado de direito democrático, sem qualquer conotação ideológica.

Na sua Parte II, dedicada à Organização Económica, desaparecem, também definitivamente, algumas expressões de forte cariz ideológico. A CRP, passa, assim, a permitir uma gestão da economia portuguesa na base de um Estado mais regulador e incentivador e menos interventor. Prevalece, no fundo, a lógica fundamental da economia social de mercado, com a ideia de que o

Estado só deve intervir quando a sociedade civil não for capaz de o fazer de uma forma mais natural e mais eficaz.

A abertura às privatizações ficou, então, finalmente, consagrada através de uma alteração radical do artigo 83º que deixou de defender a irreversibilidade das nacionalizações do pós-revolução.

Foi na sessão plenária de 23 de Maio de 1989, que o novo artigo 85º, que veio substituir o anterior artigo 83º, haveria de ser votado e aprovado.

O seu número 1. passou então a determinar que a *reprivatização da titularidade ou do direito de exploração de meios de produção e outros bens nacionalizados depois de 25 de Abril de 1974 só poderá efectuar-se nos termos da lei-quadro aprovada por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções.* O número 2. assegura que *as pequenas e médias empresas indirectamente nacionalizadas situadas fora dos sectores básicos da economia poderão ser reprivatizadas nos termos da lei.*

No artigo 80º, por exemplo, mantém-se que a organização económico-social assenta na

apropriação colectiva dos principais meios de produção e solos, bem como dos recursos naturais, só que, agora, com o inciso "de acordo com o interesse público".

No artigo 82º, deixa, também, de se prever que a lei determine os meios e as formas de intervenção, nacionalização e socialização dos meios de produção, para passar a utilizar uma forma ideologicamente menos marcada: "a lei determinará os meios e as formas de intervenção e de apropriação colectiva dos meios de produção e solos, bem como ..."

Na parte dedicada ao Plano, desaparece que a organização económica e social do país é orientada, coordenada e disciplinada pelo Plano, passando a redacção a estar mais de acordo com uma economia não planificada. É, também na Revisão Constitucional de 1989 que é criado o actual Conselho Económico e Social.

Também no Título III, a partir do artigo 96º, sobre as Políticas agrícola, comercial e industrial há notórias alterações de objectivos e linguagem, no exacto sentido de toda a lógica que presidiu a esta revisão.

Estavam, assim, criadas as condições para que a Assembleia da República aprovasse a lei-quadro

das privatizações que, o novo artigo 85º, previa na sua actual redacção.

Entretanto, os princípios gerais da Lei de bases das empresas públicas (Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril) deixou de fazer sentido com a nova Constituição, tendo a partir daí surgido um movimento de transformação de empresas públicas em sociedades anónimas, o qual veio a intensificar-se no âmbito do processo de reprivatizações.

6. A Lei Quadro das Reprivatizações

Com efeito, na sessão parlamentar de 8 de Fevereiro de 1990, é, então, votada a Proposta de Lei 121/V que deu origem à Lei nº 11/90, de 5 Abril.

Para além das objecções de princípio ditadas por posições ideológicas específicas, as principais objecções então apresentadas à proposta de Lei resultavam essencialmente de divergências quanto ao articulado que, segundo alguns deputados não garantia uma suficiente transparência ao processo de privatizações. Estas divergências situaram-se essencialmente em três aspectos

concretos: quanto à composição da Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações, quanto à co-responsabilização do Parlamento e ainda quanto à definição das entidades que não deveriam poder adquirir acções em processos de reprivatização.

A nova lei entra em vigor em Abril de 1990 e Portugal inicia então, sem qualquer espartilho constitucional, o seu processo de reprivatizações em 11 de Maio de 1990, com a privatização de 86,26% do capital do Jornal de Notícias, seguindo-se, a 28 de Junho de 1990, a reprivatização dos 51% da Unicer que o Estado, à data, ainda detinha.
