

mais limitada e estática ⁽⁴²⁾: a da protecção da esfera de autonomia pessoal no uso e fruição dos bens apropriados.

Uma das fundamentais garantias do direito de propriedade refere-se à existência de razões de interesse prevalente que imponham restrições ou limites de forma e de conteúdo. O princípio geral a tal respeito consta do n.º 2 do art. 62.º, que foi significativamente modificado. Dispunha o texto de 1976 que a expropriação por utilidade pública só poderia realizar-se mediante o pagamento de justa indemnização, «fora dos casos previstos na Constituição». No texto de 1976, esses limites eram, em geral: *a)* — a determinação por lei de que as expropriações de latifundiários e grandes proprietários ou empresários ou accionistas não dessem lugar a qualquer indemnização (art. 82.º n.º 2 C76); *b)* — a inexistência de indemnização nas expropriações de bens por abandono injustificado (art. 87.º n.º 2 C76); *c)* — a obrigatoriedade programática — mediada pela Lei da Reforma Agrária — da expropriação dos latifúndios e das grandes explorações capitalistas na agricultura (art. 97.º n.º 1 C76); *d)* — a irreversibilidade das nacionalizações posteriores a 25 de Abril de 1974 e anteriores à entrada em vigor do texto constitucional de 1976 (art. 83.º, n.º 1, com as únicas restrições do n.º 2, C76); *e)* — a perda dos bens directa ou indirectamente obtidos com as actividades criminosas (delituosas) contra a economia nacional, sempre que a lei incriminadora e sancionadora o determinar como efeito da pena aplicável a tais crimes (art. 88.º, n.ºs 1 e 2 C76).

Desde logo, na revisão constitucional de 1982, o n.º 2 do art. 82.º sofreu modificações significativas. Exige-se que a requisição (referência nova) e a expropriação por utilidade pública passem a ser feitas com base na lei (isto é, segundo regime definido por lei, embora não necessariamente sob forma de lei em cada caso). E o art. 168.º n.º 1 al. *e)* CR82 inclui entre

(42) Sobre a matéria em epígrafe, cf. Dr. António Meneses Cordeiro, «A constituição patrimonial privada», em *Estudos sobre a Constituição*, vol. 3.º, 1979, pp. 365-437.

as matérias abrangidas por reserva relativa de competência da Assembleia da República, o regime legal da requisição e da expropriação por utilidade pública, por motivos que se prendem mais com a garantia da propriedade do que com o reforço das competências parlamentares (pois, nesta matéria, os Parlamentamentos são órgãos mais isentos do que os Governos).

É certo que se mantiveram os preceitos relativos à perda de bens como efeito necessário das penas acima referidas, à expropriação sem indemnização no caso de bens de produção em situação de abandono injustificado, à irreversibilidade das nacionalizações, e ainda o programa — que esteve na prática inexecutado desde 1976 — de expropriações da reforma agrária. Parece todavia significativo de maior respeito pelo direito de propriedade privada que a previsão constitucional de nacionalizações sem indemnização, no n.º 2 do art. 82.º C76, tenha desaparecido. Manda a verdade dizer, porém, que nenhuma lei ordinária executou este preceito, e designadamente a Lei das Indemnizações (lei n.º 80/77, de 26 de Outubro) não lhe deu, expressa e intencionalmente, qualquer aplicação. No entanto, apesar do reduzido alcance prático, não deixa de ter significado o desaparecimento desta faculdade atribuída ao legislador ordinário pela Constituição.

III. A actividade pessoal no domínio económico não se esgota na propriedade ⁽⁴³⁾. A consagração constitucional da *iniciativa privada* no texto de 1976 não vai além do acolhimento deste conceito, de raiz mais económica do que jurídica. É aí evidente o seu contraste com a filosofia individualista do Código de Seabra, que coerentemente afirmava um direito originário de liberdade, nas três formas da liberdade de pensamento, de expressão e de acção (arts. 362.º, 363.º e 364.º do Cod. Civil de 1867, que de novo citamos por constituir a base de uma constituição económica liberal, claramente explicitada em preceitos que os positivistas criticaram sem razão ao longo

(43) Por todos, cf. Dr.ª Ana Prata, *A tutela constitucional da autonomia privada*, 1982.

dos tempos, e cuja clareza bem denota a visão liberal inteligente do Visconde de Seabra).

Restringindo-nos àquela óptica, a consagração da iniciativa económica privada passou todavia da parte II da Constituição, como elemento da organização económica, para a parte I, como direito pessoal económico. Não se compreendia, com efeito — senão como forma de subalternizar este princípio — que fossem direitos económicos da pessoa a iniciativa cooperativa e a autogestionária, não o sendo a iniciativa privada (arts. 61.º e 85.º n.º 1 C76). Após esta alteração, em si importante (44), deve sublinhar-se que dos «quadros» que delimitam o respectivo exercício desaparece o plano, para passar a estar apenas lei e a Constituição; e que se mantém a afirmação do reconhecimento da iniciativa privada «enquanto instrumento do progresso colectivo» — embora seja sustentável que daí não decorre qualquer explícita restrição, mas apenas uma fundamentação ideológica relativamente colectivizante... Tão pouco nos debruçaremos aqui sobre as relações entre a iniciativa económica privada e o direito à liberdade do art. 27.º, n.º 1 CR92, que parece ser aqui integrado fundamentalmente pela liberdade pessoal, e enquanto tal autónomo da iniciativa privada. Não deixa todavia de constituir um quadro interpretativo possível, designadamente para consagrar o sistema social como um sistema geral de liberdade, em que tudo o que não for legalmente proibido é permitido, mesmo no domínio económico. Mediatamente, poderia assim chegar-se a outros direitos económicos — como a liberdade de consumo (cf. arts. 110.º — e também 109.º CR82 — que parecem ao menos pressupô-la), ainda que tal fundamentação possa ser aventurosa e porventura excessiva.

III. A filosofia constitucional ficará ainda mais clara — para alguns, porventura menos colectivista do que no texto de 1976 — quando se consideram como direitos económicos, sociais e culturais o que poderemos chamar as *formas de inicia-*

(44) Embora seja neste caso mais discutível se se trata de direitos equivalentes aos do título I, para efeitos do art. 17.º

tiva cooperativa (direitos das pessoas singulares e das pessoas colectivas de forma cooperativa) e *autogestionária* (certamente mais um «direito dos trabalhadores») (45).

A iniciativa cooperativa integra pois dois direitos distintos:

a) A iniciativa dos cooperantes, que é basicamente a criação — sem restrições substanciais da lei — e actuação das cooperativas segundo os princípios cooperativos (art. 61.º, n.º 2 CR82, integrando os arts. 61.º e 84.º C76). O desaparecimento de restrições à criação resultantes do enquadramento no plano (art. 84.º n.º 2 CR82) reforça a componente liberal deste direito (46).

b) A iniciativa própria das cooperativas, que é consagrada como livre exercício das suas actividades e como livre agrupamento em uniões, federações e confederações, segundo a estrutura cooperativa (a afirmação expressa do livre exercício de actividades, que vai além da inexistência de restrições à constituição e agrupamento, é um elemento positivo do novo texto: art. 61.º n.º 3 CR82).

Aspecto instrumental — mas significativo — é o modo por que se define o papel do Estado relativamente às cooperativas, na parte respeitante à organização económica. Aparte diferenças formais, sistematizou-se melhor a repartição de matérias pelos «direitos» e pela «organização económica». Não deixa de ser significativo que, enquanto desaparece da epígrafe do art. 84.º a palavra «cooperativismo» (certamente mais ideológica do que a neutra definição de deveres do Estado que ficou no novo texto), fica também eliminada a directriz segundo a qual o Estado fomentaria a criação de cooperativas (as expressões do texto são nitidamente mais fracas).

(45) Não se situa no mesmo plano a iniciativa pública, dependente de lei expressa, segundo os princípios gerais, mas privilegiada com a existência de sectores vedados; ela nunca poderia ser direito da pessoa, como é evidente...

(46) Em contrapartida, desaparece a desnecessidade de autorização (art. 84.º C 76), importante, face à experiência histórica das restrições do Estado Novo; não cremos que a eliminação tenha significado.

A iniciativa autogestionária é mais concisamente consagrada, reconhecendo-se o direito de autogestão, nos termos da lei (art. 61.º n.º 4 CR82) e mantendo-se o princípio do apoio do Estado (art. 84.º n.º 3 CR82: todavia este apoio deixa de estar incluído nos direitos, para constar, menos vinculante, do articulado relativo à organização económica; nada disso, conquanto lógico, deixa de ter significado quanto à inspiração geral da revisão de 1982, menos favorável à autogestão).

c) *As empresas*

I. Quem diz iniciativa económica produtiva, diz *empresas*. Por isso — com sistematização mais rigorosa, embora com o sentido já analisado — os principais tipos de empresas estão tratados, na sua relação com o Estado, no título relativo à organização económica. O exercício da iniciativa privada e o das restantes formas de iniciativa não pública (social), pode dar origem a empresas, muito para além da mera forma societária (que é exercício do direito de associação: art. 46.º CR82): o regime da empresa, unidade económica e social, transcende-a.

Na Constituição mantém-se, no essencial, quanto às empresas privadas, a definição das funções do Estado: fiscalização do respeito pela Constituição e pela lei, protecção às pequenas e médias empresas viáveis (art. 85.º CR82, oriundo do art. 85.º C76 e da al. j) art. 81.º C76 *in fine*) e intervenção na gestão das empresas (art. 85.º n.º 2). Esta figura, que deve ser objecto de definição geral de regras pela Assembleia da República, pois implica uma limitação decisiva da iniciativa privada (CR82, art. 168.º n.º 1 al. l)), não é objecto de inovação no texto constitucional, salvo num ponto: especifica-se que o Estado pode intervir *transitoriamente* na gestão das empresas privadas (art. 85.º n.º 2; aliás, hoje não existe qualquer regime legal da intervenção na gestão, revogado em 1980, o que ilustra de facto que nem sempre a revogação de normas executivas de preceitos programáticos é — ao menos, em termos de declaração ou impugnação — inconstitucional).

II. Quanto às cooperativas e empresas autogeridas, também o art. 84.º define um princípio de apoio, como concretização que ambas são de princípios próprios da iniciativa social.

III. Deve sublinhar-se ainda que se referem à constituição de empresas e à respectiva actividade — tanto no domínio do investimento como no da criação e actuação das empresas — os preceitos relativos à actividade económica e investimentos estrangeiros (arts. 86.º e 87.º CR82) e à expropriação dos meios, estes sem alterações.

IV. Alterações também não sofreu — conquanto tivessem sido propostas — o actual n.º 3 do art. 85.º, que prevê a existência de uma lei da Assembleia da República (salvo autorização legislativa: art. 168.º n.º 1 al. j)), que definirá quais os sectores básicos nos quais é vedada a actividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza. Embora seja esta a maior restrição à actividade das empresas não públicas, parece-nos que este instituto — aliás existente em outras constituições — não suprime decisivamente a área de actuação da iniciativa privada (⁴⁴).

Tem-se entendido que a existência de uma reserva pública (digamos assim por ora) dos sectores básicos significaria que o comando da economia era subtraído à iniciativa privada e às respectivas empresas; e que, da conjugação deste preceito com a transição para o socialismo, no plano ideológico, e com a apropriação colectiva dos principais meios de produção, recursos naturais e solos, que são o objecto principal da actividade das empresas, resultaria a consagração do comando público das principais actividades produtivas. Parece-nos que — na lógica constitucional, único ponto a tratar aqui — não é assim. Por um lado, cremos que a definição de quais são os sectores básicos é totalmente discricionária: a lei entenderá quais são, de acordo com critérios político-económicos, e não

(⁴⁴) Por todos: P. de Pitta e Cunha, *A controvérsia sobre a lei de delimitação dos sectores*, 1980, e os pareceres da Comissão Constitucional aí citados.

é possível — desde que formalmente eles sejam definidos — qualquer forma de controlo, técnico ou jurisdicional. A noção de sectores básicos não é um conceito económico de conteúdo preciso — como: indústria transformadora, indústria petroquímica — mas um conceito genérico e de interpretação politicamente livre. Por outro lado, nem todos os sectores básicos serão vedados. Só nos sectores básicos pode haver restrição de actividade, é certo; mas não é forçoso que em todos eles exista tal restrição. Neste sentido, a disposição é também uma garantia do equilíbrio entre a iniciativa pública e privada.

Enfim, sublinhe-se que a «vedação» dos sectores básicos não significa reserva pública. Dela resulta a proibição de exercício de actividade nestes sectores às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza. Parece-nos que deverá antes do mais entender-se que estas são todas as outras entidades privadas, sem a forma de empresa, que possam ter acesso — como produtoras ou proprietárias — à actividade produtiva, incluindo a propriedade do capital das empresas privadas mistas: associações, fundações, outras entidades não lucrativas... Mas parece-nos que pode tratar-se também de outras entidades que sejam, já não privadas, mas de natureza semelhante, para o efeito do controlo dos sectores básicos, objectivo deste preceito: comunidades sociais, empresas autogeridas, cooperativas até. É à lei que cabe determinar qual o âmbito — diversificado, portanto — das restrições possíveis, o qual não é rígido e automático, antes decorrerá da natureza de cada tipo de sector ou actividade (⁴⁸).

d) *Elementos da produção: a propriedade e o trabalho*

I. Os factores de produção — em sentido económico — têm um estatuto jurídico-económico definido pela forma como

(⁴⁸) Apenas se desenvolveram estas questões por se entender que com frequência são mal colocadas pela doutrina, e não para referir inovações, que não houve, nem fazer um comentário completo, que se não pretende aqui.

se configura a sua participação no processo produtivo. Sem quaisquer afirmações do tipo da solidariedade dos factores de produção — que eram próprias do sistema corporativo, consagrado pela Constituição de 1933 — a Constituição estabelece um regime de independência dos diferentes contributos para a produção, definindo o respectivo quadro jurídico e atribuindo um papel intenso, conquanto orientador e não rigidamente planificador, ao Estado.

II. Um dos atributos da «intenção socialista» da constituição económica é a definição de um regime específico de propriedade para os meios de produção — que, por serem, na lógica marxista, instrumento de exploração e opressão, devem ter um regime de propriedade distinto do dos outros bens. Não nos debruçaremos aqui sobre o regime constitucional desta forma de propriedade; cumpre apenas ver o que nele mudou ⁽⁴⁹⁾.

A estrutura tripartida das formas de *propriedade dos meios de produção* continua a ser consagrada nos arts. 89.º e 90.º. Também aí as alterações introduzidas são de relativo pormenor, mas manifestam-se coerentes com a intenção de descolectivização moderada desta revisão.

Desde logo, a formulação do critério geral de estruturação das três formas de propriedade deixa de ser programática, para revestir a forma de uma norma estatutária ou de garantia. Onde se estatuiu que «na fase de transição para o socialismo, haverá três sectores de propriedade» (com formas distintas, mas definidas, segundo critérios económicos, pela titularidade e modo social de gestão), passa a dispor-se apenas que «é garantida» a respectiva existência (art. 89.º n.º 1 CR82). Não somente se visou eliminar a dúvida sobre o carácter transitório da existência de três sectores de propriedade — o que poderia decorrer da referência a uma mera fase de transição, integrada num processo revolucionário de progressiva redução ou abolição do sector privado —, como se reduziu esta referência doutrinária caracterizadora.

(49) Em geral, cf. Meneses Cordeiro, *op. cit.*

No mesmo sentido, o sector público fica definido em termos menos ideológicos: deixa de se referir que ele é constituído pelos bens e unidades de produção «colectivizados», precisando-se melhor as formas de propriedade que correspondem ao conceito (abandonado) de colectivização: serão os bens pertencentes a entidades públicas e colectividades — quanto à respectiva titularidade social, que não pode corresponder a uma mera titularidade jurídico-formal —, desde que o seu modo social de gestão se estruture pelas formas (pública ou social — sectores autogerido e comunitário local) previstas (sem alteração) no n.º 2 do art. 89.º CR82. Reconheça-se apenas que esta redacção admite expressamente a titularidade de comunidades — por exemplo, quanto aos baldios — que, pôde defender-se na vigência do anterior texto, seriam preteridas por uma titularidade pública formal, para a qual se tendeu às vezes na legislação dos últimos anos. Ao abandono da concepção ideológica da transição vinculada para o socialismo (não de uma concepção pragmática e livre, que pode sustentar-se⁽⁵⁰⁾) junta-se, pois, o mais nítido afastamento da possível interpretação estatizante da essência do sector público e da sua propriedade dos meios de produção.

Enfim, tem real significado a nova redacção do n.º 3 do art. 89.º CR82. Em vez de definir o sector privado, de forma seca e formal, como constituído pelos bens e unidades de produção não compreendidos nos números anteriores (art. 89.º n.º 4 C76), passa-se a dispor que é constituído «pelos bens e unidades de produção cuja propriedade ou gestão pertençam a pessoas singulares ou colectivas privadas, sem prejuízo do disposto no número seguinte» (art. 89.º n.º 3 CR82). Assim se explicita que o sector cooperativo, sendo distinto, é — ou pode ser — integrado por entidades privadas; e se usa uma redacção pela positiva, que faz depender a integração no sector privado da titularidade ou gestão privada. Cremos que deverá entender-se que se trata da titularidade e gestão — embora

(⁵⁰) Cf. o nosso estudo citado: *Sistema*, pp. 557-573.

possa duvidar-se da intenção de, pela disjuntiva, visar alargar a situações marginais a integração no sector privado. Esta alteração parece-nos que pretende fazer desaparecer a crítica de que a definição residual do sector privado seria um sinal — ou causa? — da sua subalternidade. Embora, por nós, entendêssemos que logicamente o sector residual é assim definido como regime-regra — não pode negar-se o peso desta argumentação, tanto no contexto da génese histórica do texto na Assembleia Constituinte, como numa leitura mais social e política do que puramente jurídica ⁽⁵¹⁾.

Também o artigo 90.º foi relativamente pouco alterado, mantendo mesmo uma das poucas disposições exclusivamente ideológicas do texto revisto (o n.º 2 do art. 90.º CR82, sobre as condições de desenvolvimento da propriedade social). Mas não são insignificantes as modificações que sofreu.

No seu n.º 1 deixa de se afirmar que a propriedade social tenderá a ser predominante, como sucedia no texto de 1976. É certo que o art. 80.º CR82 afirma, na al. e), o novo princípio do desenvolvimento da propriedade social, o que previne interpretações maximalistas desta supressão. Mas não deixam de ser diferentes, um princípio de simples desenvolvimento da propriedade social — ainda por cima formulado em paralelo com a directiva da coexistência dos diversos sectores de propriedade (*ibidem*, al. b) CR82) — e a afirmação, mais radicalmente socializante, do tendencial predomínio da propriedade social (aliás pouco significativa actualmente, em confronto com o peso qualitativo e concentrado da propriedade pública e com o predomínio quantitativo mas disperso da propriedade privada). Esta situa-se no âmbito da mera coexistência — que exclui o predomínio, mesmo tendencial, se for entendida, como deve, como directiva dinâmica — dos sectores de propriedade. O desenvolvimento da propriedade social fundamenta ainda,

(51) Na verdade, o *discurso constitucional* é frequentes vezes proclamatório ou declamatório; o contraste com ele tem significado ideológico e político, embora nunca tivéssemos visto demonstrar que tinha alguma consequência jurídica.

ao que cremos, as alterações introduzidas no n.º 3 do art. 90.º CR82.

Com efeito, no n.º 3 art. 90.º CR82 introduziram-se modificações, relativamente às unidades de produção pertencentes ao Estado e a outras pessoas colectivas públicas (dizia-se antes que por elas geridas, o que seria menos correcto: parece pretender-se, em qualquer dos casos, referir o sector público, definido pela titularidade e pelo modo social de gestão: art. 89.º n.º 2). No texto de 1976, o art. 90.º introduzia uma consequência clara do princípio do predomínio tendencial da propriedade social e do vector ideológico autogestionário na versão originária da Constituição: segundo ele, as unidades do sector público deveriam evoluir, na medida do possível, para formas autogestionárias (n.º 3). Passa agora a usar-se uma fórmula que, como vimos, foi mais generalizada na revisão constitucional: elas «devem evoluir para formas de gestão que assegurem uma participação crescente dos trabalhadores» (CR82). A versão actual — sem excluir a autogestão — integra uma formulação onde a influência da ideologia social-democrática é bem marcada: a *participação crescente* pode dar origem a formas de propriedade social, mas pode também alterar apenas a forma estrutural da gestão, assegurando a participação dos trabalhadores (*infra*, n.º IV) ^(*).

III. O *trabalho* é o outro elemento estrutural da produção, cujo estatuto também será definido pela constituição económica. Escusado dizer que, tomando-o como elemento estrutural da sociedade mais do que como elemento produtivo integrado na empresa, o trabalho mantém formalmente na revisão constitucional o papel relevante que tinha no texto de 1976. Vejamos melhor os quadros jurídicos do seu estatuto essencial.

Duas expressões principais da *liberdade de trabalhar* — também ela decorrente de um princípio geral de liberdade pessoal, cuja raiz está no direito fundamental do art. 27.º n.º 1

(*) No n.º 2 do art. 90.º CR 82 foi substituído — em evidente coerência sistemática — «poder democrático dos trabalhadores» por «intervenção democrática dos trabalhadores».

(C76 e CR82) — decorrem de dois direitos fundamentais: a *liberdade de circulação*, tanto na forma de deslocação no interior das fronteiras, que não tem limites que não sejam extrínsecos, como na emigração ⁽³³⁾ (art. 44.º CR82, sem alterações); e a *liberdade de actividade* (art. 47.º CR82, oriundo do art. 51.º n.º 3 C76, no seu n.º 1, sem modificações, e do art. 48.º, n.º 4 C76, com ligeiros retoques, no seu n.º 2).

O panorama assim delimitado compreende, pois, a liberdade de deslocação — que assegura a mobilidade interna do trabalho —, a liberdade de emigração — que garante a sua mobilidade para o exterior —, a liberdade de escolha de profissão ou género de trabalho. O direito de acesso em condições de liberdade e igualdade à função pública tem fundamentação mista: tanto representa uma forma de liberdade económica como é um modo de participação cívica (daí que seja reconhecido apenas aos cidadãos, e não a todos os homens); esta última qualidade prevalece porventura (não na sistematização, ao invés do texto de 1976, mas no regime constitucional: a afirmação das regras de igualdade e liberdade e a nova garantia do acesso, em regra, por via de concurso: art. 47.º n.º 2 CR82).

O direito de escolher a profissão e o género de trabalho ⁽³⁴⁾ sofre constitucionalmente de duas restrições: as restrições legais impostas pelo interesse colectivo (que nos parecem objecto de reserva legal nos termos do art. 238.º n.º 1 al. b) CR82: lei parlamentar, com reserva relativa) e a própria capacidade pessoal para o exercício da profissão ou da actividade.

⁽³³⁾ É normal que os países consagrem a liberdade de circulação através das fronteiras na forma que menos problemas de equilíbrio demográfico e social lhes coloca: em Portugal, a liberdade de emigração (nem sempre reconhecida: Sousa Franco, *A emigração e o Direito*, 1968) e a liberdade de regresso, entre outras garantias dos trabalhadores migrantes. Omite-se a imigração.

⁽³⁴⁾ É uma das formas principais da *livre actividade* económica, nas áreas do trabalho livre e do trabalho subordinado; a outra é a *livre iniciativa*.

A definição deste regime não esgota o estatuto fundamental do trabalho. Sem a pretensão de o traçar aprofundadamente, ressaltam ainda alguns caracteres pertinentes ao nosso escopo. No plano social, e de algum modo como direitos decorrentes da liberdade de profissão e ocupação, o texto constitucional continua a consagrar o *direito ao trabalho* (art. 59.º n.º 1 CR82, inseparável do dever social de trabalhar: n.º 2), o qual é exercido como direito genérico contra o Estado e como direito absoluto (*erga omnes*). Dele decorrem, designadamente, a execução de políticas de pleno emprego e outras imposições programáticas que sobre o Estado impendem; a igualdade de oportunidades na escolha da profissão ou género de trabalho (art. 59.º n.º 3 als. *a*) e *b*) CR82); o direito ao emprego seguro (segurança no emprego), com proibição dos despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos e ideológicos (novo art. 53.º CR82, em que releva o destaque atribuído à al. *b*) do art. 52.º C76); e o direito a adequadas condições de trabalho, retribuição, repouso e formação (arts. 59.º e 60.º CR82: redacção que mantém no essencial tanto as disposições simplesmente preceptivas como as programáticas — com toda uma degradação que demonstra não se tratar de uma divisão dicotómica de normas). Não mencionamos — por pertencer sobretudo à constituição social *stricto sensu* — o conjunto de direitos atribuídos aos trabalhadores, às comissões de trabalhadores e às organizações de trabalhadores — designadamente os sindicatos —, cuja importância aponta para uma ordem económico-social com relevante intervenção dos trabalhadores e para alguma proeminência ou prevalência dos direitos do trabalho na organização económica.

IV. O modo como os trabalhadores participam na organização da actividade económica — em geral e especificamente na empresa — releva significativamente no texto constitucional. A principal transformação que nos parece merecer menção é a relevância económica e social da *intervenção democrática dos trabalhadores* — que parece passar a ser fórmula-chave que designa a participação organizada e colectiva dos trabalhadores como tais na sociedade e na orientação da economia

(promovida a princípio geral do art. 80.º al. f) CR82). O confronto com o conceito de «poder democrático dos trabalhadores», para além de quanto já se disse, revela que se pretendeu excluir qualquer forma colectivamente privilegiada de exercício do poder na sociedade pelos trabalhadores como grupo ou classe — concepção que, pelo menos, influenciou a Constituição de 1976. No novo texto determina-se em todo o caso um direito específico de intervenção, o qual, embora paralelo ao dos outros grupos sociais relevantes, continua sendo o mais importante poder de participação não política consagrado na Constituição. A noção de intervenção parece precisamente adequada a uma participação mais subordinada que a de «poder», sobre ser compartilhada com as intervenções de outros grupos sociais.

A referência que já se fez ao n.º 3 do art. 90.º CR82 merece ser desenvolvida, em referência ao novo perfil do controlo de gestão (forma essencial de intervenção na C76, concebida de modo equivalente ao controlo global do poder democrático dos trabalhadores, agora no nível da empresa e no das actividades económicas de grupo e sector). Na Assembleia Constituinte ele foi afirmado, com expressa exclusão das formas participativas, como a cogestão, que representavam expressões típicas de reformismo social-democrático^(*). A abertura a estas formas de participação dos trabalhadores, representativa de uma maior influência da doutrina social-democrática no texto revisito da Constituição, tem como pontos mais significativos: a evolução para formas de participação crescente na gestão das empresas do sector público (art. 90.º n.º 3 CR82); a introdução *ex novo* das alíneas e) e f) no artigo 55.º CR82, as quais atribuem às comissões de trabalhadores, como formas de intervenção democrática na empresa (art. 54.º n.º 1 CR82), os direitos de gerir ou participar na gestão das obras sociais da empresa e promover a eleição de representantes dos trabalhadores para os órgãos sociais de empresas pertencentes ao Estado ou a outras entidades públicas, nos termos da lei (este

(*) A fonte está no art. 42.º do projecto ASDI (mais amplamente) e no art. 32.º do projecto FRS.

último direito está organizado nos arts. 30.º e 31.º da Lei n.º 46/79 de 7 de Setembro). Aqui encontramos a expressa consagração da cogestão como forma de intervenção dos trabalhadores nas empresas do sector público central. Nos níveis da participação geral e de sector, para além dos direitos das comissões de trabalhadores (arts. 54.º e 55.º), relevam os direitos de participação atribuídos aos sindicatos (art. 57.º CR82): uns e outros são menos significativamente modificados do que os preceitos acima referidos.

e) *Referências sectoriais*

Alguns sectores de produção merecem referências especiais no texto constitucional. Vejamos apenas o seu significado geral.

I. O mais importante é o *sector agrícola* (título IV da parte II — «Organização económica»). A mudança da sua epígrafe para «política agrícola e reforma agrária» denuncia, desde logo, dado o peculiar significado destas expressões no contexto português, a intenção de lhe modificar o sentido global. O mesmo ocorre com alterações tendentes a reduzir a carga ideológica dos respectivos preceitos (art. 96.º, n.º 1, proémio e al. a) CR82, por exemplo e por todos). A *desideologização* da reforma agrária vai ainda mais longe, ao relegar a reforma agrária, de instrumento fundamental de uma política cujos objectivos sociais e ideológicos eram estabelecidos pela Constituição, para apenas um dos instrumentos fundamentais da política agrícola — entenda-se: qualquer que ela seja. É este intuito de asseptização de um dos capítulos constitucionais mais fortemente impregnados de ideologia de base marxista que constitui, talvez, a mais importante mudança do discurso constitucional operada neste domínio. Ela não foi, todavia, traduzida no plano dos preceitos directamente normativos.

Com efeito, as restantes modificações situam-se neste quadro de alargamento das interpretações possíveis, mas carecem de profundo significado geral (assim, o alargamento, a menor coercividade e o maior leque de instrumentos na política rela-

tiva ao minifúndios — art. 98.º CR82; a expressa proibição dos regimes de aforamento e colónia — entretanto extintas por via da implementação da norma programática do art. 101.º n.º 2 C76; o estímulo e apoio ao associativismo dos trabalhadores rurais, introduzidos entre as formas de auxílio do Estado à agricultura — art. 102.º n.º 1 al. d) CR82).

II. Actividade económica específica é a da *comunicação social*, que a Constituição trata, todavia, essencialmente como instrumento da liberdade de expressão e meio de exercício do direito à informação e do direito de ser informado (arts. 37.º a 39.º CR82), com afirmação da liberdade e independência do Estado para os meios de comunicação social públicos. Por isso as profundas alterações introduzidas não merecem menção, excepto a omissão do requisito da nacionalidade portuguesa dos proprietários de publicações periódicas e não periódicas (art. 38.º n.º 4 C76), porventura suprimida por ser contrária à liberdade de estabelecimento vigente nas Comunidades Europeias.

III. O *comércio* foi ainda objecto de alterações nos preceitos relativos à intervenção do Estado, que foram ligeiramente atenuados, em particular no tocante às formas de controlo do comércio externo (art. 109.º CR82). Mas disso, em quanto importa, noutro ponto se trata.

8. O consumo e a ordem económica

8.1 — É relativamente nova a preocupação do Direito com a situação social dos consumidores, da qual deriva uma diversificada rede de actuações sociais e uma renovação significativa da ordem jurídica, que integra no Direito da Economia o novo ramo do Direito do Consumo (ou dos consumidores). Não pode ser considerada irrelevante para a revisão constitucional a aprovação de dois diplomas significativos: o Código da Publicidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 421/80, de 30 de Setembro, e a Lei de Defesa do Consumidor (Lei n.º 29/81, de 22 de Agosto).

Deve sublinhar-se, todavia, que o texto constitucional de 1976 não ignorava já este movimento, incluindo entre as incumbências prioritárias do Estado a de «proteger o consumidor, designadamente através do apoio à criação de cooperativas e de associações de consumidores» (al. *m* do art. 81.º C76; esta alínea passou a *j*), sem a referência às cooperativas de consumo e a associações de consumidores, transitada, com outro desenvolvimento e enquadramento, para o art. 110.º CR82). Do mesmo passo, a relevância do pensamento cooperativista e do movimento cooperativo no texto da Constituição de 1976 incluía as cooperativas de consumo entre as formas destas associações que o Estado deve fomentar (art. 84.º C76) ⁽⁵⁶⁾.

8.2 — A revisão constitucional eliminou aqui a referência específica às cooperativas de consumo, segundo cremos sem alcance substancial, para além do que decorre uma nova ordenação operada nos dispositivos dos arts. 61.º e 84.º CR82 (não só porque tal reordenação não visa desfavorecer o instrumento cooperativo como forma de ordenação social, como ainda porque a alusão às cooperativas de consumo fica no art. 110.º, n.º 3, enquanto desaparecem as referências exemplificativas — mas, pelo menos, com ênfase exemplar — às cooperativas de comercialização e de produção: parece-nos que, sendo as cooperativas de produção formas de conteúdo mais «colectivista», aí, sim, a omissão constitucional assume largo significado, ao menos ideológico).

Na parte II da Constituição, relativa à organização económica, o título VI deixa de tratar apenas dos «circuitos comerciais» para se intitular «Comércio e protecção do consumidor» ⁽⁵⁷⁾. As novidades de regime são muitas e significativas.

8.3 — Assim, o n.º 1 do art. 110.º define um certo número

⁽⁵⁶⁾ Embora com modificações, a fonte da alteração está, com formas diferentes, nos projectos ASDI e FRS; o projecto AD propunha apenas a eliminação dos arts. 109.º e 110.º C 76.

⁽⁵⁷⁾ Cf. C. Ferreira de Almeida, *Os direitos dos consumidores*, 1982, para um «ponto da situação» anterior à revisão constitucional.

de direitos do consumidor, que bem pode discutir-se se são realmente direitos fundamentais de carácter económico (como melhor nos pareceria), se outros direitos de base constitucional, mas sem a tutela dos direitos fundamentais (como resulta da sistematização escolhida; mesmo nesta hipótese, o texto constitucional é dos mais avançados do mundo em matéria de direitos do consumidor). Interpretando a Constituição à luz da Lei n.º 29/81 — que assegura por antecipação uma execução coerente às bases constitucionais do direito do consumidor — atribuem-se ao consumidor (que bem pôde entender-se ser todo o destinatário de satisfação de necessidades privadas por pessoa singular ou colectiva que exerça, com carácter profissional⁽⁸⁸⁾, uma actividade económica: art. 2.º Lei 29/81) os seguintes direitos, que representam um mínimo, ampliável pela lei ordinária, de tutela jurídica dos seus interesses sociais:

— *direito à formação* (cf., na sua incidência subjectiva sobre o Governo e os meios públicos de comunicação social, art. 8.º Lei n.º 29/81);

— *direito à informação* (obrigação que impende sobre todo o produtor que no circuito complexo de oferta possa dar informação completa e leal, antes do contrato de consumo, sobre as características essenciais dos bens ou serviços fornecidos: art. 9.º Lei 29/81);

— *direito à protecção da saúde, da segurança e dos seus interesses económicos* (alargando aos interesses económicos o específico direito à protecção, «stricto sensu» — já que, em sentido amplo, todo o regime corresponde à epígrafe «protecção do consumidor»: arts. 3.º a 7.º Lei 29/81, e ainda como forma específica de tutela, o Código da Publicidade);

— *direito à reparação de danos* (cf. art. 7.º al. e) e 3.º al. d) Lei 29/81)⁽⁸⁹⁾.

(⁸⁸) Entendendo-se que apenas as pessoas singulares têm profissão, equivalerá isso à permanência ou constância de actividade económica por uma pessoa colectiva.

(⁸⁹) Especificamente, cf. art. 3.º als. a), c) e d) da Lei 29/81: embora estes sejam os direitos mais importantes quanto à prevenção de

A Constituição não refere, mas certamente não restringe — por serem compatíveis com o seu dispositivo —, o *direito a uma justiça acessível e pronta*, formulado pelo art. 10.º Lei 21/89 (através da isenção de preparos, da proibição de apensação de processos contra o mesmo arguido, salvo se requerida pelo Ministério Público, e da intervenção principal do Ministério Público nas acções cíveis tendentes à tutela dos interesses colectivos dos consumidores).

8.4 — Os n.ºs 2 e 3 do art. 110.º CR82 referem duas formas mais específicas de protecção geral dos consumidores. No n.º 2 comanda-se a disciplina legal da publicidade, e directamente se proíbe a publicidade oculta, indirecta ou dolosa (cf., com diferente sistematização, os arts. 7.º a 10.º do Código da Publicidade, cuja integral satisfação dos requisitos constitucionais, indo para além do mínimo directamente proibido pela Constituição, se não indagará agora).

Enfim, o n.º 3 do art. 110.º CR82 estabelece o *direito* (a definir por lei) *ao apoio do Estado* (figura mais forte, porque dotada de incidência subjectiva, do que a simples directiva de protecção estadual, que não seria atributiva de um direito a entidades directa ou indirectamente beneficiárias) e o *direito de participação*, por via de audição, nas questões respeitantes à defesa dos consumidores (art. 110.º n.º 3 CR82; cf. art. 11.º Lei 29/81, que regula tal direito apenas para as associações de defesa do consumidor, e não para as cooperativas de consumo). A Constituição apenas assegura o direito de participação por audição (que o art. 13.º da Lei 29/81 amplia a outras modalidades de efectiva intervenção, logisticamente autónomas e não por imposição constitucional: designadamente os direitos de esclarecimento, de rectificação e resposta, de intervenção processual, cível e penal; para além da presunção de boa fé de informações prestadas, dos direitos de propriedade industrial, de benefícios fiscais e de direitos a prestações concretas

danos e limitações de riscos, a lei vai além da simples protecção de interesses económicos imposta pelo texto constitucional.

do Estado). Em plenitude, gozam destes direitos as associações com representatividade genérica; só em parte, as associações sem representatividade genérica (arts. 13.º e 14.º da Lei 29/81, que «executam por antecipação» esta directriz constitucional).

8.5 — Neste domínio, pois, uma relevante função social foi consagrada como objecto de protecção constitucional, caracterizadora do sistema jurídico-económico, pelas formas próprias dos sistemas de economia de mercado (conquanto se exerça em relação a sujeitos económicos públicos, sociais e também privados). O movimento social e legislativo que precedeu a revisão constitucional dá-lhe efectiva consistência, socializando, nas formas de exercício e protecção jurídica, direitos que, ou não existiam, ou eram exclusivamente tutelados pelas formas tradicionais do direito privado⁽⁶⁰⁾. Ora, estas são hoje insuficientes, pela via preventiva ou pela repressiva, para reequilibrar a balança de poderes sociais entre produtores, hoje dotados de meios poderosos, e consumidores, até há pouco individuais e desprotegidos. A formulação de novas bases do direito do consumidor é, assim, dos mais relevantes aspectos da revisão constitucional, seguindo aliás a legislação ordinária.

9. Os instrumentos reguladores: plano e mercado

a) *Visão geral*

Para a caracterização do sistema económico — e bem assim da visão que dele tem a ordem jurídica, em particular a constituição financeira — importa, tanto como a estrutura de apropriação dos bens e a organização da produção, estudar como se faz o ajustamento dos bens escassos e da actividade

⁽⁶⁰⁾ Esta socialização não tem nada que ver com socialismo, muito menos com colectivismo, antes se configura como requisito para o exercício socialmente protegido de importantes direitos e interesses de carácter social.

produtiva à satisfação das necessidades, segundo escolhas individuais e sociais que as definem, seleccionam e hierarquizam.

Fundamentalmente, os mecanismos de regulação e ajustamento, neste domínio, podem ser de três tipos:

1) A *liberdade económica*, de onde decorre que é pelo processo de contratação individual que se faz o ajustamento da produção às necessidades. Este instrumental relega a configuração jurídica dos processos de ajustamento económico para o mero domínio do Direito Privado (Civil nas sociedades mais atrasadas, Civil e Comercial nas sociedades de capitalismo nascente ou florescente). Então, a negociação jurídica, situada no mercado económico, constitui o elemento exclusivo ou dominante de ajustamento e regulação.

2) A *solidariedade económica*, configurando então a liberdade condicionada pelos grupos sociais a quem é atribuído o papel decisivo no processo económico de ajustamento. Foi o que sucedeu com a regulamentação corporativa ou de mester nos sistemas medievais e/ou de economia urbana, ou com a regulamentação de organizações públicas de produtores nos sistemas corporativos do século XX; é o que sucede — até hoje, como processo auxiliar, particularmente bem integrado nas economias mistas — com a concertação económico-social, que se exprime na figura jurídica dos contratos sociais, dos contratos colectivos, dos contratos de direito económico, etc.

3) A *direcção económica integral*, que atribui a uma autoridade central o poder de fixar política e administrativamente como se satisfazem as necessidades, impondo essas macro-decisões aos sujeitos económicos: é o caso das economias planificadas ou socialistas de direcção central que, fora do âmbito do sistema capitalista ou numa evolução pós-capitalista, surgem com intensidade no século XX.

b) O mercado

I. A ausência de referências explícitas e enfáticas ao mercado é apontada como um defeito e um indicador de preferências colectivistas na Constituição de 1976. E, na redac-

ção de um texto tão prolixo, por certo não é denunciadora de muita simpatia por esse instrumento de liberdade económica formal (isto é: sem a preocupação de qualquer correcção de interesse público ou do prévio estabelecimento de condições de igualdade, efectiva ou de oportunidades).

Importa, todavia, ir além da subjectiva determinação da vontade do legislador de 1976, interpretando a lei, tanto no seu conjunto sistemático e na sua objectiva vontade, como enquanto peça da estrutura social, que não pode ser entendida senão como norma de uma sociedade existente, cujas regras de funcionamento são pressupostas pelo legislador e dão sentido efectivo à lei — o único que vale entre os vários possíveis que uma norma ou conjunto de normas poderia assumir.

Nestes termos, o papel do mercado é pressuposto: e pode bastar isso para o consagrar, pois uma economia de plano (quer na forma extrema do sistema de planificação integral, quer na do planeamento integrado num modelo de economia mista) exige dispositivos transformadores (quer em garantia de transformações já alcançadas, quer programadores de novas transformações). Numa economia de mercado basta a mera consagração do existente, numa estrutura de tipo europeu, como é o nosso caso, exposto ao processo de desenvolvimento capitalista (mesmo se numa fase de pobreza e escassez de iniciativas e do correspondente nível de produção científica e tecnológica).

II. Ora, a realidade mostra, e a coerência do texto constitucional confirma, que o seu sentido objectivo é o de pressupor a continuação do mercado como fundamental instituição de ajustamento económico. É isso o que resulta da consagração da iniciativa privada, cooperativa e autogestionária, agora liberta formalmente da referência, entre os seus quadros condicionadores, ao plano (art. 61.º, *maxime* n.º 1, CR82); é o que resulta, no plano dos factores de produção, da liberdade de trabalhar (*supra*, n.º 8) e, embora aí se não refiram expressamente, os mercados financeiros, da forma como tem sido entendida a formação e captação de poupanças e os restantes aspectos da estrutura do capital a que alude o n.º 1 do art. 105.º

CR82; é o que pressupõe a existência de uma estrutura salarial livre (art. 60.º n.º 1, al. a) CR82), condicionada apenas pela contratação colectiva, forma de limitação de solidariedade (art. 57.º, n.º 3 e 3 CR82), pela existência de salários mínimos (art. 60.º, n.º 2, al. a) CR82) e de limites nacionais na duração de trabalho (*ibidem*, al. b), com maior flexibilidade do que a ideia de horário nacional inscrita na C76), entre outras imposições de interesse público à negociação laboral. É ainda isso que é pressuposto pelo novo ordenamento do comércio e do estatuto do consumidor (arts. 109.º e 110.º CR82), que pressupõe a liberdade de consumo.

A consagração do mercado como meio normal de ajustamento económico resulta, ainda mais claramente, da incumbência estadual de «assegurar a equilibrada concorrência entre as empresas» (art. 81.º al. f) CR82, mais sintomático na nova redacção irrestrita do que na anterior), o que pressupõe ser esta a forma normal de mercado. E resulta de ser livre a formação dos preços, apesar de se prever que o Estado intervenha na formação e no controlo dos preços, com três objectivos: a) — combater actividades especulativas (tanto pela racionalização dos circuitos de distribuição como pela intervenção de fomento ou reguladora, chegando à punição criminal); b) — evitar práticas comerciais restritivas e os seus reflexos sobre os preços (o que é perfeitamente conforme aos objectivos internacionais do direito da concorrência); c) — adequar a evolução dos preços dos bens essenciais aos objectivos da política económica e social (tudo em interpretação do novo art. 109.º n.º 1 CR82). Todos estes objectivos, eminentemente orientados para uma *disciplina do mercado* como tal, combatendo a especulação e intervindo especialmente no domínio dos bens essenciais (omissos na remodelação do art. 107.º n.º 4 CR82), são novos, em confronto com a pobreza e o dirigismo seco do art. 109.º n.º 1 C76 ^(*).

(*) «O Estado intervém na formação e no controlo dos preços, incumbindo-lhe racionalizar os circuitos de distribuição e eliminar os desnecessários» (art. 109.º n.º 1 C 76): a irrestricção dos objectivos, sem limites impostos pela estrutura de mercado, tornava-se aí patente.

Sublinhe-se em reforço que, no domínio dos preços agrícolas, já desde 1976 o texto constitucional apenas previa a «fixação» de preços de garantia no início da campanha (art. 103.º C76), o que se aproxima muito mais das formas «concorrenciais» de intervenção do Estado sobre os preços que do dirigismo burocrático tradicional em Portugal.

III. Observe-se ainda que a aceitação do mercado como estrutura fundamental não é (ou não é só) uma tónica liberal, tanto pelas múltiplas finalidades de interesse público assignadas à sua intervenção, como pela atitude activa que o Estado assume. Por um lado, a eliminação e prevenção de monopólios privados⁽⁶²⁾, que não se estende aos monopólios públicos (em certo sentido tolerados — ou desejados? — pelo art. 85.º n.º 3 CR82, embora possa haver concorrência entre empresas públicas); por outro, o meio preferível na Constituição para a sua prevenção ou eliminação (nacionalizações ou outras formas) não é certamente liberal... Por outro lado, se a repressão (no domínio do mercado, como resulta do contexto) de todas as práticas lesivas do interesse geral se configura como tarefa algo vaga do Estado, a repressão dos abusos do poder económico (resultante de um desregramento do sistema de mercado) pressupõe o seu funcionamento: não há, neste sentido, poder económico privado numa economia colectivista... Ora, a subordinação do poder económico ao poder político (art. 80.º al. a) CR82) e a referência à repressão dos seus abusos (já no texto de 1976: cf. art. 81.º al. e)) pressupõem o funcionamento do único sistema em que há poder económico — o do mercado — embora não apontem necessariamente para os meios neo-liberais de o debelar.

Note-se, enfim, que — com mais clareza face ao novo texto do art. 81.º al. f) e à referência às práticas comerciais restritivas no art. 109.º n.º 1 CR82 — a existência de um direito da

(62) A expressão, em 1976, situa-se na polissemia intencionalmente ambígua do neo-liberalismo (forma de mercado com um só vendedor) e da corrente marxista (monopólios como grupos ou entidades monopolistas de poder económico), embora com claro predomínio desta última.

concorrência torna-se imperativa perante o novo texto constitucional, e só duvidosamente o seria no anterior. Mais uma prova de que, se o mercado nunca esteve excluído, ele é agora mais expressamente incluído na visão constitucional da economia. A contraprova disso resulta também do papel do outro instrumento regulador e de ajustamento: o plano.

c) *O plano democrático*

I. Mantém-se na Constituição (art. 81.º al. 1) C76 e CR82) entre as tarefas do Estado a de «criar as estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de planeamento democrático da economia». E com razão, pois praticamente a situação de facto, apesar da abundância e rigor dos preceitos constitucionais, continua na mesma. Que mudou então na moldura constitucional do plano?

II. Deve observar-se, em primeiro lugar, no discurso constitucional a menor frequência das alusões ao plano, normalmente para efeitos específicos ou com intuítos ideológicos. Assim, desaparecem^(*) as referências do art. 50.º C76 (como condição e garantia de efectivação dos direitos económicos, sociais e culturais), art. 61.º n.º 1 CR82 (deixa de limitar, ou melhor: «enquadrar», a iniciativa privada), arts. 61.º n.º 2 e 84.º CR82 (mantém-se o apoio do Estado à iniciativa da criação de cooperativas, mas desaparece o seu enquadramento pelo plano) e art. 86.º CR82 (a disciplina da contribuição dos investimentos estrangeiros para o desenvolvimento do país deixa de ser de acordo com o plano)^(**).

Também na configuração do instrumento «plano» se verificam algumas alterações significativas. Desde logo, deixa de se

(*) A referência do art. 10.º n.º 2 C76 não se reporta obviamente ao plano...

(**) Tão pouco têm que ver com o plano económico-social global, mas com a metodologia do planeamento como modo de decisão racional das entidades públicas, as referências aos planos de reordenamento do território (art. 65 n.º 2 al. a) e de urbanização (*ibidem*).

lhe atribuir como finalidade a construção de uma economia socialista (art. 91.º n.º 1 C76), secamente afirmando que «a organização económica e social do país é orientada, coordenada e disciplinada pelo plano» (art. 91.º n.º 1 CR82); mas ele obedece a uma série (algo desordenada e porventura redundante, face ao que se disse em outros passos) de funções e tarefas do Estado (no n.º 2 do art. 91.º CR82: cf. art. 81.º, al. l)).

III. Quanto ao regime de preparação do plano, as alterações introduzidas são meramente formais. Um novo art. 98.º n.º 2 CR82 vem de algum modo corresponder às críticas que têm sido proferidas sobre a insuficiência dos elementos postos à disposição do Parlamento: passa-se a especificar que a proposta de lei do plano deve ser acompanhada de relatório sobre as grandes opções globais e sectoriais, incluindo a respectiva fundamentação com base nos estudos preparatórios (trata-se de disposição cuja desnecessidade jurídica de consagração constitucional parece — como em muitas outras — indiscutível). Mantém-se o princípio da elaboração participada do Plano (art. 94.º n.º 3, que refere as «organizações representativas das actividades económicas» e as organizações representativas de trabalhadores — no texto de 1976, «das classes trabalhadoras», com critérios de normatividade e selecção mais ideológico e «entidades representativas de actividades económicas», numa redacção mais restritiva). Por seu lado, em vez de se atribuir a «coordenação» da elaboração do plano ao Conselho Nacional do Plano — art. 94.º n.º 2 C76 —, ao qual se reservava assim lugar tão importante no papel como apagado foi na prática — adopta-se uma versão bem mais restritiva do papel deste órgão: a participação faz-se «nomeadamente por intermédio do C.N.P.» (art. 94.º n.º 4 CR82).

IV. Quanto à estrutura do plano, merece sublinhar-se que o plano a médio prazo deixa de estar vinculado (art. 93.º al. b) C76) a ter como período de vigência o da duração da legislatura, passando a determinação desse período para a lei ordinária. E, em vez de se afirmar, em expressão confusa e ambígua, que o plano anual deve integrar o orçamento do Estado (*ibidem*, al. c) C76), passa a dizer-se que o plano anual tem a

sua expressão financeira no Orçamento do Estado (art. 83.º al. c) CR82). Se «financeira» se restringir apenas às finanças públicas, não haverá objecções a esta redacção, que afasta decisivamente as teses — só aventadas na discussão das leis do plano e do orçamento de 1976, as primeiras elaboradas em obediência à Constituição de 1976 — segundo as quais a integração haveria de ser textual e substancial, havendo uma única lei do plano e do orçamento: é agora indiscutível que os dois instrumentos são juridicamente distintos. Todavia, se nos referirmos às finanças do sector público, já a expressão é menos correcta: também os orçamentos locais, regionais, etc., deveriam ser expressão financeira do plano. E, se considerarmos o sentido amplo da palavra financeiro, então uma de duas: ou se prevê que o plano anual apenas se refira ao sector público — o que, mesmo se compatível com a posição de alguns dos revisores constitucionais, é contrário à visão constitucional do plano; ou então exigir-se-ia que o orçamento «geral» do Estado atingisse uma dimensão superior à que claramente lhe está atribuída, indo para além do campo das finanças públicas. Uma interpretação, mais correctiva do que restritiva, permitiria então tomar o Orçamento do Estado como principal expressão financeira pública do plano... Mas aqui surge nova dificuldade: é que, se passa a haver um único Orçamento do Estado, como vimos, continua a haver *lei do Plano* (art. 164.º al. g) CR82: embora se redija, erradamente, «lei do plano e do Orçamento do Estado», devendo ler-se «o Orçamento do Estado»...) e *Plano*, aprovado pelo Governo (arts. 202.º al. a) e 203.º n.º 1 al. e) CR82), sob a forma de decreto-lei. Ora, como pode o orçamento, aprovado pelo Parlamento, normalmente, um pouco antes do plano (pois, embora preparados em articulação, será aprovado em conjunto com a lei das grandes opções do plano), ser a expressão financeira de um plano aprovado normalmente depois dele? Se se introduzirem alterações ao orçamento no debate parlamentar, então será o plano que haverá de conformar-se ao orçamento, na parte respectiva — em termos jurídicos — e nas respectivas consequências impostas pela coerência das opções — no campo económico; e não a inversa...

V. Uma última mudança refere-se ao problema da força ou eficácia jurídica do plano — de cuja resolução depende, em boa parte, a própria caracterização do sistema económico constitucional ⁽⁶⁵⁾. Mantém-se — porventura por exigência do que a Constituição considera o princípio da planificação democrática da economia, como seu limite material (art. 290.º al. g) CR82) — a imperatividade para o sector público estadual e a obrigatoriedade para entidades de interesse público mediante contratos-programa, com todos os problemas interpretativos daqui resultantes (art. 92.º n.º 1 CR82 igual a C76) ⁽⁶⁶⁾. Mantém-se a função geral de enquadramento (art. 82.º n.º 2 *in fine* C76 e CR82). Precisa-se todavia que o seu carácter indicativo (em disposição totalmente nova, mas caracterizadora do entendimento que *a contrario sensu* já antes deveria fazer-se) para o sector público não estadual (como nos parecia claro já no texto de 1976, tanto pela lógica do poder local como pela existência de um sector público regional dotado de plano próprio: cf. art. 229.º al. l) CR82), para o sector privado (ponto que ninguém contestava na vigência do anterior texto) e para o sector cooperativo (interpretação para nós mais correcta da C76; mas melhor é que seja clarificada). No tocante a empresas, dúvidas podem levantar-se quanto à imperatividade para as empresas do sector empresarial do Estado (se se entender que por sector público estadual se deve entender apenas o sector público administrativo central, de acordo com a lógica do sistema de economia mista de mercado, que obriga as empresas públicas a orientarem-se pelo mercado e não pelo plano), sendo certo que o sector público social e comunitário (cf. art. 89.º, n.º 3 CR82) fica, como sector público não estadual que é, incluído na área sujeita ao plano de modo indicativo.

Deixamos aqui em aberto, face ao novo texto, o problema

⁽⁶⁵⁾ Cf., por último, Prof. C. Mota Pinto, *Direito Económico Português-desenvolvimentos recentes*, 1982, p. 27.

de saber se as empresas públicas devem, para este efeito, considerar-se sector público estadual ou não. Se se entender que o conceito de sector público estadual cobre toda a alínea *a*) do n.º 2 do art. 89.º CR82, elas estarão subordinadas ao plano. Se, com base nos argumentos de coerência deste preceito com o próprio modelo económico global, se entender que não, poderá encontrar-se um argumento literal na distinção, feita na referida al. *a*) do n.º 2 do art. 89.º CR82, entre os bens e unidades de produção geridos pelo Estado (que integrariam o sector público estadual) e os das outras pessoas colectivas públicas (já do sector público não estadual); mas o argumento poderia provar demais, pois então os serviços e organismos autónomos, desde que personalizados (institutos públicos), também ficariam fora da área de imperatividade. Se se entender que a referência é feita ao sector público administrativo central — aqui tratado por sector público estadual — então estas entidades ficarão integradas na área de imperatividade, mas as empresas públicas ficarão de fora. Tem sido este o nosso entendimento, na vigência do texto de 1976, e ele não é infirmado, antes pode dizer-se globalmente confirmado, pela revisão; mas cumpre admitir que a terminologia do legislador não é muito correcta, e algo o dificulta. Pensamos que, além de isso não ser caso único, tal é imposto pela coerência do sistema económico constitucional, estando as empresas públicas, por natureza sujeitas ao regime de contratos-programa e, naturalmente, ao «enquadramento geral» do n.º 2 do art. 92.º

Note-se ainda que, adoptando o argumento literal e formal da correspondência do sector público estadual apenas aos bens e unidades de produção geridos pelo Estado, também pode chegar-se a este entendimento. Por um lado, os institutos públicos (porventura as novas associações públicas, desde que estaduais) podem estar sujeitos à imperatividade do plano, sendo a sua personalidade no substrato idêntica à do Estado, embora distinta na forma (diversamente das empresas públicas). Por outro lado, as entidades públicas de segurança social estarão sujeitas ao Orçamento do Estado — e para elas, por esta

via, o orçamento, expressão financeira do plano, torna-o por natureza imperativo ⁽⁶⁶⁾.

10. Moeda e crédito

Inerentes à soberania, as regras relativas à moeda — por vezes indissociável do crédito — são, a par das de finanças públicas, as únicas que integram explicitamente até as constituições económicas mais marcadas pelo modelo capitalista liberal.

Neste domínio, o texto constitucional manteve-se inalterável, dado o carácter pouco característico e desprovido de alternativas das suas disposições. Assim, mantém-se substancialmente a reserva relativa de competência legislativa quanto ao sistema monetário (art. 168.º n.º 1 al. o) CR82, com menor explicitação do que na Constituição de 1933) ⁽⁶⁷⁾.

Mais importante, no domínio monetário e no dos recursos a médio e longo prazo («sistema financeiro» *hoc sensu*), é o art. 105.º, que apenas sofreu ligeiras alterações. Apontam-se dois critérios orientadores da estruturação do sistema financeiro por lei (no sentido do art. 115.º, n.º 1, segundo nos parece claro; o que significa que ele também pode ser objecto de decreto legislativo regional): a garantia da acumulação do capital (isto é, «formação, captação e segurança das poupanças») e o financiamento da «expansão das forças produtivas», de acordo com os objectivos definidos no Plano (inovação do n.º 1 do art. 105.º CR82, que substitui — para os mais liberais, por certo como

(⁶⁶) Poderia, considerando regra geral do sistema a natureza indicativa, admitir-se que nos casos de dúvida a obrigatoriedade pudesse ser definida por lei. Entendemos que a área não é de liberdade legislativa, mas de vinculação legislativa, por quanto fica no texto.

(⁶⁷) Mas com a tradicional aproximação aos padrões de pesos e medidas — de algum modo, embora bem distintos, instrumentos de medida ou padrões de comparação imprescindíveis ao comércio, no plano material, tal como a moeda o é no dos valores, sobre serem ambos meios da racionalidade capitalista.

«mal menor» — a anterior referência à socialização da economia, adjectivada de «progressiva e efectiva»: art. 105.º n.º 1 C76). Nada de novo nem de especial, como bem se vê.

11. Relações económicas externas

I. Neste domínio, continua a Constituição a afirmar dois fundamentais princípios orientadores. Um é o da *independência nacional* (art. 7.º n.º 1 CR82, como princípio rector das relações internacionais; art. 9.º, al. *a*), como tarefa fundamental do Estado; art. 290.º al. *a*), como limite material da revisão constitucional; art. 10.º, n.º 2 CR82, como limitação à actividade dos partidos políticos); outro, o da *cooperação* (art. 7.º n.º 1 e n.º 3 C76 e CR82; art. 78.º, n.º 2, al. *d*) CR82, a confrontar com o art. 81.º, al. *g*) e, no domínio da política científica e tecnológica, al. *m*) CR82, a confrontar com o art. 77.º n.º 2 C76).

Tomando a primeira directriz, parece claro que, tendo ela significado global — e antes do mais político — lhe cabe relevância particular na política das relações económicas internacionais, tanto no tocante à prática de actos externos e à conformação das estruturas exteriores, como na actuação e conformação interna do Estado. É o que decorre da al. *g*) do art. 91.º (em C76 e CR82), que estabelece um princípio de cooperação sem discriminação, limitado pela independência nacional e, em seu prolongamento, pelos interesses dos portugueses e da economia nacional do país. Também a independência nacional figura entre as directrizes da disciplina legal do investimento estrangeiro (que não tem constado de lei, com manifesta inconstitucionalidade), o qual há-de respeitar a independência nacional (art. 86.º CR82), e entre as directrizes da intervenção do Estado no comércio externo (art. 109.º n.º 2 CR82).

II. Merece menção especial a mais importante das alterações introduzida pela revisão, a qual, apesar de puramente jurídica, tem relevante significado — ou pode, antes, vir a tê-lo — no domínio da constituição económica efectiva. Trata-se do novo n.º 2 do art. 8.º CR82, que dispõe que «as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações interna-

cionais de que Portugal seja parte vigoram directamente na ordem interna, desde que tal se encontre expressamente estabelecido nos respectivos tratados constitutivos»⁽⁶⁸⁾. Com isto, embora sem maior clarificação política, se pretende abrir a porta à eventual adesão às Comunidades Europeias, eliminando o que nos parecia ser o único obstáculo directo importante no texto da Constituição. Com efeito, a recepção interna apenas se previa no art. 8.º, n.º 2 C76 para as convenções internacionais aprovadas, e não para normas dimanadas de órgãos de organização internacionais; e a recepção não poderia fazer-se por consagração de segundo grau. Problema mais delicado é o de saber se esta disposição abre a porta ao primado do direito comunitário, princípio fundamental da ordem jurídica comunitária⁽⁶⁹⁾.

Por nós cremos, que em princípio, sim; pois, para vigorem na ordem interna, tais normas devem produzir os precisos efeitos que lhes atribui a ordem jurídica de origem, se nada de contrário dispuser a norma de recepção, como é o caso, e por efeito directo da vigência (ao abrigo do n.º 2 do art. 8.º) dos respectivos tratados. Mais delicado é o problema de saber se o princípio do primado pode afastar mesmo normas constitucionais: inclinar-nos-famos, perante a nossa Constituição, a entender que não, contra a jurisprudência do Tribunal das Comunidades.

É esta a grande limitação ao princípio da independência nacional que, por via de uma cláusula relativa à conexão de ordens jurídicas, se introduz na revisão de 1982. Ela terá base no princípio da cooperação, num caso especial que a Constituição não discrimina expressamente: o da integração europeia.

(68) A fonte directa do preceito está nos projectos ASDI e FRS. O projecto AD dispunha, mais directamente: «Portugal aceita a vigência do direito comunitário na ordem jurídica interna, nos termos decorrentes da sua adesão, como membro de pleno direito, às Comunidades europeias». O texto actual só se refere a *normas*, e não a *decisões não normativas*.

(69) Por todos: Maria Isabel Jalles, *Primado do direito comunitário sobre o direito nacional dos Estados membros*, 1980.

III. Enfim, vejamos que alterações foram introduzidas nos preceitos programáticos relativos aos investimentos estrangeiros e ao comércio externo.

A actividade económica de estrangeiros e o investimento externo continuam sujeitos às mesmas directrizes constitucionais que, no texto de 1976, inspirariam a respectiva lei disciplinadora (contribuição para o desenvolvimento económico do País, independência nacional, interesses dos trabalhadores). Omitiu-se apenas a expressão «de acordo com o plano»: talvez por a entender redundante, dado falar-se de desenvolvimento económico, talvez por se ter em conta a inoperância actual do plano. Embora estas actividades e investimentos estejam sujeitas ao plano nos termos gerais, o sentido da omissão é apenas genérico e coincide com o de outras modificações.

Mais profundas são as alterações ao art. 109.º, n.º 2 CR82 (cf. art. 110.º C76), de algum modo justificadas pela pouca felicidade terminológica do art. 110.º, incompatível até certo ponto com o modelo económico constitucional e com compromissos internacionais de comércio livre, que excluem o controlo do comércio externo ali referido. O novo n.º 2 do art. 109.º CR82, mantendo as mesmas directrizes políticas gerais (desenvolvimento e diversificação das relações económicas externas, salvaguarda da independência nacional) atribui ao Estado a simples incumbência de regular o comércio externo, mencionando os seus meios de intervenção: as empresas públicas (a C76 falava, mais intencionalmente, da sua criação) e outros tipos de empresas.

12. Princípios gerais da Constituição Económica

12.1 — O art. 80.º CR82 define alguns princípios gerais da organização económica — tal como, outros, embora significativamente diferentes, constavam do art. 80.º C76 ⁽⁷⁰⁾.

(70) Dizia ele: «A organização económico-social da República Portuguesa assenta no desenvolvimento das relações de produção socialistas,

Os novos *princípios fundamentais* — programas inspiradores da legislação e da administração, critérios de interpretação da Constituição e princípios gerais inspiradores dos outros componentes da ordem jurídica — já constavam, em boa parte, do anterior texto constitucional. É o caso dos princípios da *apropriação colectiva dos principais meios de produção, solos e recursos naturais e da planificação democrática da economia* (um e outro limites materiais da revisão constitucional: art. 290.º als. f) e g) CR82). A «eliminação dos monopólios e latifúndios» é um terceiro princípio que, sendo limite material da revisão, por força deverá entender-se princípio geral da organização económica. Com menor radicalismo, a al. a) refere a subordinação do poder económico ao poder político democrático, numa formulação mais social-democrática (oriunda dos projectos ASDI e FRS): a eliminação dos monopólios e latifúndios é expressão mais radical de um princípio afim — o da eliminação das formas extremas de poder económico (designadas assim em conceitos marxistas); ao passo que a mera subordinação do poder económico pressupõe a subsistência do poder económico, submetido mas não eliminado... Entendemos, todavia, que um limite material da revisão constitucional não pode deixar de ser um princípio essencial da Constituição — e que, na Constituição (a prática é outra coisa), a revisão o não tocou formalmente.

Quanto à organização da propriedade dos meios de produção, para além do princípio da apropriação colectiva (isto é da colectivização, pública ou social, daqueles recursos considerados principais, pelo poder que permitem exercer ou pela função que desempenham na organização económica), mencionam-se os princípios da *coexistência dos diversos sectores de propriedade* (público, privado e cooperativo), sem preferência

mediante a apropriação colectiva dos principais meios de produção e solos, bem como dos recursos naturais, e o exercício do poder democrático das classes trabalhadoras». A transcrição enuncia um bom exemplo das disposições programáticas que em larga percentagem desapareceram do texto constitucional.

por nenhum deles, e o do *desenvolvimento da propriedade social*, bem distinto e mais mitigado do que o art. 90.º n.º 1 C76.

Enfim, no domínio social, menciona-se o princípio da intervenção democrática dos trabalhadores — que se refere à empresa (controlo de gestão e cogestão), à participação económica e social, quiçá mesmo à participação política.

12.2 — Importa perguntar se se esgotam aqui os princípios fundamentais da constituição económica. Em nosso entender, não, importando atribuir carácter geral, pelo menos, aos seguintes princípios com inegável alcance económico:

— *Independência nacional*, com abertura à cooperação externa (arts. 1.º, 7.º e 9.º CR82).

— O *primado da soberania popular* na definição das regras integradoras do modelo económico, com respeito pelos princípios fundamentais, mas com liberdade de apreciação dos programas e de prossecução dos objectivos programáticos traçados pela constituição. É segundo a vontade popular que se fará integralmente a transição para o socialismo, entendido mais como democracia económica, social e cultural do que como um processo autónomo de socialização radical (art. 2.º CR82).

O *primado do Estado de direito democrático* tem como fundamentos a garantia dos direitos e liberdades fundamentais — que não podem ser postos em risco por qualquer concepção de socialismo —, o pluralismo de expressão e organização e a soberania popular. Quer isto dizer que o dado estático da democracia pluralista e personalista (enquanto é respeitadora dos direitos e liberdades fundamentais) prevalece sobre a meta da transição para o socialismo, e é o único processo ou via política para assegurar essa transição (desaparecidas que foram as referências de tipo vanguardista ou revolucionário, que subsistiam no texto de 1976).

As formas de expressão da soberania popular (arts. 11.º a 117.º CR82, nomeadamente) condicionam, pois, de modo decisivo, a concretização do modelo económico (excepto na parte que decorre do pluralismo e dos direitos fundamentais, que nem a soberania popular, como fundamento do Estado democrático, pode constitucionalmente suprimir) — e a ordenação

da economia, intervenção e actuação própria do Estado na economia.

A revisão constitucional concretizou em particular esta matéria, alargando muito o âmbito de aplicação do corolário segundo o qual à *lei* cabe determinar as opções económicas fundamentais em termos de modelo económico (e lei da Assembleia da República, com reserva relativa — delegável). É o que sucede com as grandes *decisões político-económicas e financeiras* (orçamento do Estado, lei do plano, actos de crédito: art. 164.º, als. *g*) e *h*); acrescentem-se as *resoluções* sobre as contas e o plano: art. 165.º als. *d*) e *e*)) e a *criação normativa* em diversas áreas fundamentais (impostos, requisição e expropriação, arrendamento rural e urbano, sectores de propriedade e seus limites, plano, reforma agrária, sistema monetário, regimes orçamentais, finanças locais, empresas públicas, bens dominiais: art. 168.º, als. *e*), *h*), *i*), *j*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*), *r*), *v*) e *x*)). O alargamento das matérias de legislação económica que são objecto da reserva de lei não decorre apenas de um reforço do parlamento, mas sobretudo da preocupação de regular adequadamente a ordem jurídico-económica.

12.3 — São estes os princípios fundamentais que nos parece informarem a constituição económica. Se houve algum abrandamento e revisão da sua formulação, a estrutura fundamental mantém-se. Pode dizer-se que o compromisso constitucional, particularmente delicado nesta matéria ⁽⁷¹⁾, foi revisto no sentido do reforço dos seus elementos demo-liberais e da restrição dos conceitos mais fortemente socializantes (com o quase desaparecimento, entre estes, dos que têm marcado sentido mar-

⁽⁷¹⁾ Em geral, veja-se: Prof. Jorge Miranda, *A Constituição de 1976 — formação, estrutura, princípios fundamentais*, 1978; J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada*, 1978 (são os dois estudos fundamentais); e ainda: Vital Moreira, «A Constituição, o sistema económico e a política económica», em *Economia — questões económicas e sociais*, Junho-Julho de 1976, pp. 9 ss.; Guilherme d'Oliveira Martins, *Constituição e desenvolvimento — que modelo institucional de desenvolvimento na Constituição de 1976?*, 1980, policop.

xista ou colectivista). Ao falar de *compromisso constitucional*, não se pretende com isto dar a entender uma perfeita coerência de soluções, ou um acabado modelo de equilíbrio normativo. Há compromissos que resultam, muitas vezes, de uma certa justaposição — cuja «coerentização» poderá resultar mais da via pragmática de execução que da perfeição conceitual de concepção — de inspirações diversas: é esta a única forma possível, em certas situações, para a construção de alguns compromissos, nos quais a satisfação provisória de todos os interesses fundamentais em jogo prevalece sobre a construção de uma solução estável e autónoma ⁽⁷²⁾.

13. Significado da revisão de 1982

a) *O modelo constitucional*

Sobre a interpretação de conjunto da constituição económica de 1976, três grandes famílias teórico-ideológicas se definiram ⁽⁷³⁾.

I) — Para uns, a constituição seria uma *constituição directiva*, em que a carga ideológica (designadamente marxista, embora com elementos de socialismo autogestionário e de socia-

⁽⁷²⁾ O «compromisso de justaposição» tem o defeito de ser um compromisso instável, que carece de posteriores acordos de compromisso ou de comportamentos de consenso para se manter: é o caso, em muitos domínios, da Constituição de 1976 (entre o princípio democrático institucional e o revolucionário; entre liberdades e socialismo; entre capitalismo e colectivismo; entre presidencialismo e parlamentarismo, etc.). Mas a Constituição é, em regra, um espelho do sistema e do regime, e não o contrário.

⁽⁷³⁾ Cf., por todos, Prof. P. Pitta e Cunha, «A regulação constitucional da organização económica e a adesão à CEE», em *Estudos sobre a Constituição*, vol. 3.º, pp. 439-456; Idem, «O sistema económico português», em *Portugal e o alargamento das Comunidades Europeias*, 1980 (além da bibliografia antes referida).

lismo democrático/social-democracia), a natureza dos processos de transformação preservados (designadamente a reforma agrária, o controlo de gestão — versão mitigada do «controlo operário» — e as nacionalizações revolucionárias), a interpenetração entre processo revolucionário (expressamente consagrado e garantido, em sede política geral e de fiscalização da constitucionalidade, pelo Conselho da Revolução) e democracia institucionalizada, e os programas de transformação impostos por numerosos preceitos com vista a assegurar a transição para o socialismo, demarcavam uma modalidade singular de *constituição de transição para o socialismo*, distinta das constituições reformistas mas também diferente das outras constituições directivas: das primeiras, por consagrar um corte, político, económico e social, com o modelo capitalista; das segundas, por manter um sistema de democracia pluralista aproximado do das democracias ocidentais. Com mais ou menos variantes individuais, foi uma interpretação deste tipo que levou — para dar um exemplo — a que o Conselho da Revolução considerasse inconstitucionais diplomas legislativos que, por abrirem à iniciativa privada os sectores financeiros e, porventura, outros considerados básicos (não se conhece bem a fundamentação de tais deliberações, tomadas contra o parecer da Comissão Constitucional), seriam opostos à ideia de transição para o socialismo e ao controlo do poder económico monopolista.

II) — Para outros, situados em quadrantes opostos, a interpretação da Constituição que perfilham é essencialmente a mesma, embora com base em diversos elementos interpretativos (geralmente sobrevalorizando aspectos que representam originalidades relativamente às constituições europeias tradicionais, ou então atribuindo natureza decisiva nesta querela à componente marxista, esquecendo as outras que, são, pelo menos, tão importantes como ela). O texto constitucional seria, portanto, consagrador de um socialismo diferente dos ocidentais — e, designadamente, seria incompatível com a lei económica fundamental da Comunidade Europeia, impedindo portanto (tese defendida em Portugal, mas não fora dele, designadamente pelas instâncias comunitárias) a adesão às Comuni-

dades Europeias, não por motivos de pormenor (incompatibilidades específicas) mas com base no modelo económico-social.

Confrontados com a aplicação prática da Constituição, os defensores desta tese tenderam a sustentar que a aplicação dada à Constituição foi radicalmente diferente, eventualmente incompatível com o próprio articulado constitucional; quando não que se concretizou em Portugal um costume constitucional *contra legem* que revogou a constituição económica...

III) — Uma terceira ordem de posições defendeu que a Constituição (sendo certamente original no contexto europeu: mas, em certa medida, todas as constituições o são, e as mais importantes o foram profundamente) era, pelo menos, compatível com uma aplicação prática conducente, no imediato, à consagração de um *sistema de economia mista de mercado*, se é que o não consagrava clara e distintamente. Para isso se apontavam vários argumentos:

1) A prevalência da vontade popular representativa como elemento interpretativo, critério de aplicação e elemento integrante da própria estrutura económica, o que não sucede nas constituições directivas dos países colectivistas.

2) A génese histórica da Constituição económica, no essencial votada, na Assembleia Constituinte, pelo Partido Socialista e pelo Partido Social Democrata ⁽¹⁴⁾, cujos projectos eco-

(14) O argumento vale o que vale, mas não o vimos explorado a propósito do texto constitucional de 1976. Tomando o título III — «Direitos e deveres económicos, sociais e culturais» — que teve três votos contra, entre os quais o da UDP, e duas abstenções — ele foi objecto de 35 votações unânimes e 24 votações com abstenção ou votos contra de deputados dispersos. Nos restantes votos de maioria, foi a seguinte a distribuição dos deputados vencidos: CDS — 0 contra e 2 abstenções; PPD: 0 contra e 3 abstenções; PS: 0 e 0; PCP: 1 contra e 5 abstenções; MDP/CDE: 1 contra e 3 abstenções; UDP: 1 contra. Os artigos sobre «Organização económica» tiveram os votos contra do CDS e da UDP, com escasso consenso, como é natural: quatro votações unânimes e cinco por maioria contra deputados dispersos. A distribuição dos votos contra e abstenções (sempre 0 do PPD e do PS) é que pode revelar-se surpreendente, pois pesa muito mais (qualitativa e quantitativamente) à esquerda

nómicos nunca foram contrários ao modelo político e económico-social da Europa Ocidental, e concebida em reacção ao processo revolucionário em curso, não como sua simples emanção.

3) A consagração, embora com limitações importantes, mas não essenciais, de instituições económicas fundamentais, todas elas coincidentes com as das economias capitalistas de modelo misto, e não com as das economias colectivistas — prevalecendo esta consagração efectiva sobre um eventual maior peso ideológico das diversas correntes marxistas.

4) A aplicação prática da Constituição, que desde a origem coincidiu com a existência em Portugal de um regime económico pluralista de economia mista, constituindo as diversas leis económico-sociais fundamentais (sobretudo as votadas, no campo económico, em 1977: lei de delimitação dos sectores, leis das indemnizações, bases gerais da reforma agrária, lei do arrendamento rural) uma simples consagração da economia mista preexistente e por elas disciplinada e confirmada, e não a derrogação da estrutura existente e da prática anterior.

Por nossa parte, temos aderido a esta última posição, acentuando todavia que: 1) — O texto constitucional, permitindo a consagração de um sistema de economia de mercado, com regime misto e intervencionista, apontava todavia para a sua progressiva transformação — de harmonia com e tendo como critério exclusivo (ou determinante) a vontade popular, expressa pelas formas próprias da democracia representativa — numa sociedade socialista, de tipo não necessariamente coincidente com os socialismos existentes. 2) — Teria havido uma explicitação desta interpretação, designadamente, nas leis fundamentais económicas e sociais de 1977. 3) — A interpretação e aplicação dada à Constituição marca, de certo modo, um des-

do que à direita: CDS: 2 contra e 14 abstenções; PCP: 9 contra e 11 abstenções; MDP: 9 contra e 18 abstenções; UDP: 20 contra e 8 abstenções. Isto ajudará também a explicar por quais razões de coerência as leis fundamentais económicas foram, em 1977, votadas também pelo PS e pelo PSD de então.

vio relativamente à sua inspiração originária, acentuando mais os elementos liberais e progressivamente gerando o reforço destes, em consequência da evolução política, e esbatendo a força e os contornos dos elementos socialistas. 4) — Embora com limites institucionais, o predomínio do princípio democrático sobre o modelo de transformação económica permitiu sempre uma política não socialista, desde que democraticamente legitimada e desde que respeitadora da ordem jurídica. Cremos que, no essencial, foi isto que se passou até à actual revisão. A constituição foi, sempre, em nosso entender, uma constituição programática, mas não uma constituição dirigente ou directiva, na qual a vinculação a um modelo e a uma forma política de o realizar prevalecessem sobre as instituições políticas da democracia pluralista representativa, com o seu sentido e raiz liberal.

b) Sentido da primeira revisão

I. A revisão, em nosso entender, confirmou esta interpretação (não nos pronunciamos agora sobre o seu entendimento na óptica das outras grandes correntes hermenêuticas: há que esperar pelos seus integrantes). Acentuamos em todo o caso as suas características mais marcantes:

a) A tendencial *desdogmatização*, e ainda a mais radical desmarxização, embora com manutenção de algumas cláusulas gerais do discurso socialista e de algumas áreas em que, por falta de consenso, as transformações foram menos significativas do que em geral na caracterização ideológica do modelo económico (v. g., a reforma agrária). Importa sublinhar que, em nosso entender, uma coisa será uma certa *desdogmatização*, outra a «neutralidade ideológica» da constituição: quando as constituições são ideologicamente neutras e meramente preceptivas, consagram apenas o estado de coisas existentes e, no domínio económico e em estruturas ocidentais, optam pelos programas do capitalismo liberal.

b) A substituição dos princípios gerais ideológicos mais radicais ou socialistas, por expressões menos marcadamente

orientadas para o objectivo da transformação socialista e mais tendentes a uma manutenção ou ligeira reforma do *status quo* (intervenção democrática, coexistência dos sectores institucionais de produção, etc.)

c) O reforço significativo do regime jurídico da iniciativa privada, da liberdade privada e da propriedade privada confirmam os elementos neo-liberais da sua génese e o modelo capitalista, que aliás sempre existiu, em detrimento, designadamente, da componente autogestionária e do peso em 1976 atribuído à propriedade social e, em menor grau, ao movimento cooperativo.

d) Houve a preocupação de eliminar os obstáculos (reais, que não os supostos) a uma eventual adesão às Comunidades Europeias (mencionaram-se, por vezes discutivelmente, a nova força jurídica de normas comunitárias, o direito de estabelecimento das actividades jornalísticas, a discutível alteração das normas programáticas sobre tributação do consumo).

e) Manteve-se, quando se não reforçou, o essencial da constituição social e dos direitos dos trabalhadores.

f) No domínio da constituição política e seus reflexos no poder económico, a reformulação acentuou sobretudo a componente parlamentar e, por certo com grande importância na próxima transformação do sistema jurídico, introduziu um Tribunal Constitucional de escolha parlamentar — completada por cooptação.

g) É ligeira a transformação sofrida pelos demais aspectos marcantes da constituição económica formal.

II. A importância destas questões de ordem geral levam-nos a omitir outras transformações importantes, mas que, ou eram mais de grau e modo que de essência e de fundo, ou assumiam alcance importante mas específico (parlamentarização do orçamento, por exemplo). No essencial, esta revisão alterou de raiz a ordenação jurídica do sistema económico, ou mantém tudo na mesma?

Dar uma resposta por sim ou por não significaria precipitação científica, ou directa imixtão num debate político de que este estudo se quer divorciado. Os princípios fundamentais da constituição económica não foram radicalmente substituídos; os caracteres da constituição social e cultural foram remodelados, mas a sua configuração também se mantém. No domínio das cláusulas ideológicas, a sua substancial redução, mitigação ou supressão tem certamente o significado de visar reduzir a impulsão política no sentido da transformação, e de marcar como «menos socialista» o desígnio geral do processo de transição para o socialismo que o artigo 2.º formalmente ainda refere. O sentido geral de uma transformação mais favorável à componente parlamentar, embora sem cair no parlamentarismo puro, e o novo sistema de controlo da constitucionalidade significam, também, maior abertura prática a uma remodelação do sistema económico — hoje, num sentido menos socialista; amanhã, em outro qualquer ⁽⁷⁴⁾.

Tem, pois, significado a mitigação dos aspectos ideologicamente dogmáticos, politicamente pós-revolucionários, economicamente mais socializantes ou colectivizantes, e o acentuar concreto da componente parlamentar, dos elementos estruturais característicos da economia de mercado e dos critérios de intervenção do Estado mais próprios do sistema capitalista. Temos agora um texto — na norma, no discurso e no modelo — menos socialista e dirigista, mais intervencionista e flexível. Mas temo-lo no mesmo quadro de economia mista, complexa e pluralista, sujeita à orientação do Estado democrático, constitucionalmente vinculado a nela introduzir reformas estrutu-

(74) *Nota final.* — A propósito da nova lei de delimitação dos sectores tem-se discutido o sentido da alteração — com origem um tanto incógnita — resultante de o art. 89.º n.º 3 definir o sector privado pela circunstância de a propriedade ou gestão pertencerem a pessoas colectivas privadas. Dissemos no texto que se nos afigurava que não resulta daqui alteração essencial ao entendimento correcto do anterior texto do art. 89.º Justificaremos essa posição no cap. V das nossas *Noções de Direito da Economia* (1982/83), vol. I, em publicação.

rais e fruto de um compromisso constitucional com certos factores de instabilidade. O modelo constitucional é o mesmo — mas o discurso constitucional e a mecânica política constitucional mudaram significativamente. Como passo para um novo e diferente compromisso? Como reformulação confirmante do compromisso constitucional de 1976, no sentido da sua aplicação e interpretação posterior? Por nós, inclinamo-nos, vistos os textos, para a segunda resposta. Mas uma constituição é bem menos um texto, e bem mais a vida que o poder e a sociedade lhe dão. Nesse sentido, a revisão institucional, para que a revisão constitucional abriu as portas, será decisiva para entender o sentido último da própria revisão constitucional...