

MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES \*

A «MODERNIZAÇÃO» DOS QUADROS INSTITUCIONAIS  
DA ECONOMIA PORTUGUESA: 1970-1984 \*\*

«(...) Trata-se de considerar que a *experiência actual* de intensificação da industrialização se veio a demonstrar viável, enfileirando o País em 1985 entre os que adoptaram as formas de capitalismo tipo Europa Ocidental, numa linha desenvolvimentista (cenário I — Viagem à Europa). (SEDES, 1973).

Há dez anos, em Abril, as cores cheias de um movimento social inusitado sulcaram o corpo tenso da nossa sociedade e fenderam-no em dois retratos antagónicos e gémeos. De um lado a cara rota de um chão pisado por muitos anos de passadiço autoritário. Do outro lado, o perfil desalinhado de uma promessa mal contida de futuro. Esta *fractura* correu o sangue inumerável da face social do país, dividiu regiões e profissões, dividiu famílias e pares de namorados, dividiu palavras e gestos e, sobretudo, dividiu pessoas de alto a baixo como um machado de raiva desusada». (Nota de abertura do n.º 14 da RCCS).

Hoje, quase onze anos passados, muitas vezes nos interrogamos, no nosso quotidiano, sobre a medida exacta da fractura, sobre esse futuro prometido (legalizado até), e nos esforçamos

---

\* Assistente da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

\*\* Este texto não só reflecte os resultados da investigação colectiva sobre as transformações ocorridas em Portugal na última década e seus antecedentes, que vem sendo feita no Centro de Estudos Sociais da FEUC, como beneficiou de importantes sugestões e críticas de todos os que aí trabalham. Um agradecimento especial é devido ao Prof. Doutor Boaventura de Sousa Santos, que acompanhou de perto todo o seu desenvolvimento, à Dr.<sup>a</sup> Maria do Rosário Pericão, que recolheu a informação sobre o Fundo de Fomento Industrial, e à Dr.<sup>a</sup> Deolinda Estezinho, dos serviços de documentação do IAPMEI, que me facilitou o acesso a alguns dados sobre as PME's em Portugal.

por tornar claro o que, de facto, Abril de 1974 mudou em todos nós e no país onde vivemos. O mesmo acontece no nosso trabalho científico, quando ele, de algum modo, atravessa a sociedade portuguesa da última década. Também aí, como se mostrou no Colóquio cujos textos agora se publicam, para analisar as rupturas hoje desfeitas ou mantidas (formal ou realmente), as nossas referências são sempre localizadas ou antes ou depois de Abril.

Este texto, não deixando de ser um produto dessa reflexão, não se refere, contudo, a dez anos de transformação social e, de certo modo, pouco separa o antes do depois de Abril. Não por o seu tema ser alheio ao fenómeno da transformação mas porque na área que aqui vamos analisar — a liberalização modernizante de certos quadros institucionais da economia portuguesa — ela começou em 1970. Foi mais suave por isso, mais epidérmica, mais subterrânea (sobretudo entre 1974 e 1976), mais sólida talvez, apesar de mais distante da atenção dos comentadores e das disputas de natureza partidária e associativa. Com efeito, estas têm tido, até agora, como objecto preferencial (ou mesmo exclusivo) a legislação económica de ruptura — o momento da fractura —, com especial relevo para a Constituição de 1976, defendendo-a como símbolo da mudança de 1974 (como tal insusceptível de estrutural modificação), ou tornando-a causa primeira e única de uma certa crise (sempre a mais importante no momento): a crise do investimento, a crise do sector público, a crise do emprego, etc.

Fora das atenções tem ficado, assim, todo um enquadramento legislativo e institucional, consagrado e/ou desenvolvido depois de Abril de 1974, que não só não representou uma ruptura com propostas, legislação ou instituições anteriores como — e isso se pretende aqui analisar — poderá ter significado a sua concretização e/ou continuação. Submersos à fractura, ou apesar dela, continuaram a construir-se alguns pilares do que era para alguns, no princípio da década de 70, a sociedade desejável.

Vem sendo defendido por Boaventura de Sousa Santos que «a crise da forma organizativa do Estado» se iniciou em 1969 (Santos, 1984: 10). Ou seja, ao longo da década de sessenta a fracção mais dinâmica da burguesia industrial, já detentora da hegemonia económica, tentou «avançar no interior de um estado cuja forma organizativa era coerente com a hegemonia ideológica da burguesia agrária». «O agravamento progressivo desta tensão acabou por pôr em questão a forma organizativa do estado» a partir de 1969. Igualmente se mostra como o regime «procurou controlar o processo de transformação julgado necessário, se não para eliminar a incoerência entre a

forma política e o modelo de desenvolvimento económico e social em curso, pelo menos para o reduzir a níveis considerados toleráveis. Este processo consistiu numa série de medidas jurídico-administrativas cujo sentido geral foi dado pelo próprio governo ao proclamar em 1970 a necessidade de o «Estado Novo» se transformar em «Estado Social».

Começaremos, precisamente, pela análise de algumas dessas medidas de natureza ou intenção «modernizante», tentando ver como elas se continuaram no pós-25 de Abril, tanto em termos da filosofia de actuação do Estado em importantes aspectos da política industrial, como no âmbito da nova legislação publicada. Não se trata apenas, de estudar o destino da «modernização» anterior a 1974, seu aproveitamento, marginalização ou transformação. Trata-se sobretudo de ver como ela foi *activamente continuada*, isto é em que medida foi menor a ruptura num dos sectores em que o Estado se começou a modernizar mais cedo.

Ao focar a continuidade não pretendemos, obviamente, conferir-lhe maior importância do que à ruptura, tal como não nos esqueçamos que ela aparecerá, depois de 1974, articulada de modo diferente com o restante enquadramento jurídico-institucional da economia, o que altera, ou pode alterar, o seu significado. Assim, por exemplo, a criação de instituições de apoio às pequenas e médias empresas (PMEs) e a liberalização do acesso à actividade industrial, sendo medidas de continuidade, estão antes de Abril de 1974 articuladas com medidas de protecção dos grandes grupos económicos e, no período subsequente, com a sua nacionalização e a definição de reservas para o sector público (1).

Por outro lado, a continuidade a que nos referiremos é-o no pleno e mais forte sentido da palavra. Isto é, no nosso entender não se trata de medidas que não pudessem ter sido tomadas antes de Abril por as contradições do regime o impedirem. Elas fazem parte de um mesmo projecto (que atravessa os últimos 14 anos) e, como disposições legais, poderiam ter sido promulgadas no período 70-74, sendo que, tal como as que as antecederam a sua aplicação global e efectiva seria condicionada e limitada pelas contradições agravadas que vinham atravessando o regime impedindo a sua transformação «mais profunda e ousada».

---

(1) É sabido que os últimos dez anos não são homogéneos em termos de políticas industriais (mesmo as conjunturais). O que pretendemos demonstrar é que, se é possível e mesmo indispensável estabelecer períodos para o estudo das situações de ruptura, o não é para as de continuidade. Elas integram-se num projecto que, com algumas oscilações, atravessa os 14 anos considerados.

O estudo dessas medidas, um conjunto de disposições mais ou menos silenciado, não deixa de assumir hoje uma certa importância. Em primeiro lugar, se o balanço da aplicação/não aplicação for mais positivo que o relativo à legislação de ruptura — como se desconfia que possa acontecer — isso permitirá tirar algumas conclusões sobre o que foi e o que não foi verdadeiramente consolidado, nos últimos dez anos. Em segundo lugar, a *continuidade* assume hoje uma importância e uma dimensão diferente da que tinha nos anos de 1974 a 76, visto que certas rupturas se vão esbatendo, desaparecem ou perdem o seu sentido inicial (por exemplo, a abertura de sectores básicos à iniciativa privada confere um sentido diferente tanto às nacionalizações como ao livre acesso à actividade industrial). Finalmente, assim se estudará um espaço de consenso nos diferentes governos (mesmo nos mais heterogéneos), na Assembleia da República, nos sindicatos e nas associações industriais, nos *mass media* e, reflexamente, na opinião pública.

Não será completo o estudo que aqui se pretende fazer. Procederemos à análise e comparação de textos — legislativos e outros — e, sempre que impliquem a criação de novas instituições estudaremos, por aí, a sua aplicação. Fica de fora, mas não ausente das nossas preocupações, uma análise sociológica mais profunda sobre todo este processo, que se procurará fazer em futuros textos.

#### I. 1970-1974: OS TRÊS PILARES FUNDAMENTAIS DA ARQUITECTURA DO NOVO ENQUADRAMENTO

As «peças fundamentais do novo regime abarcam as seguintes áreas: revisão do condicionamento industrial; fusões, absorções, reestruturações e agrupamentos; exportação e investimento estrangeiro; actuação anti-monopolística, financiamento do investimento e da produção. A inspiração dominante de todas elas é que a política industrial proposta assenta no exercício plenamente responsável da capacidade empresarial privada. Considera-se que a intervenção governamental continua a ser imprescindível, mas deve tender muito rapidamente para o que é regra nos países de desenvolvimento industrial avançado, ajudando o empresário activo e competente a atingir o progresso técnico e o poder concorrencial que se desejam». (Discurso do Secretário de Estado da Indústria no Colóquio de Política Industrial em 1970. Cf. *Indústria Portuguesa*, n.º 505).

Começar pelo discurso do Eng. Rogério Martins não significa que façamos dele um marco do início da intervenção do «eixo reformista». Significa, isso sim, que nele encontramos

a mais excelente síntese da linguagem e das propostas de remodelação industrial liberalizante, quer de cambiante mais económico-política quer de cambiante mais político-económica. As primeiras constituem o apelo para os agentes económicos, para a sua iniciativa, apontando a necessidade urgente de transformação dos seus modos de estar e de agir no mercado; as segundas são e dirigem-se ao Estado — como que feitas por quem é e não é poder ao mesmo tempo — prometendo e apelando a uma nova política económica e a uma transformação modernizante do enquadramento jurídico-institucional da indústria portuguesa ou, pelo menos, dos seus pilares fundamentais. Esta duplicidade do discurso do então Secretário de Estado da Indústria, este ser simultaneamente uma promessa (fraca) e um desejo (forte), terá sido a expressão da sua própria posição (e da do seu plano de renovação): uma pressão dentro do governo sobre o Estado e, deste modo, interior (menos) e exterior (mais) a este, central e marginal, integrada e autónoma. Como mais tarde afirmou J. M. Pereira, referindo-se à ala liberalizante, «os que ascenderam a lugares de governo não passaram de postos de secretário ou subsecretário, devidamente cobertos por ministros, a quem pertencia em última análise a decisão política, donde resultava que ou moderavam os seus ímpetos, ou acabavam por criar situações de incompatibilização, quer dentro quer fora do governo, em que a sua posição era necessariamente de impotência» (Pereira, 1974: 28).

A importância deste texto — como documento-síntese da nova política industrial — foi de imediato reconhecida. Assim, algumas das mais importantes críticas à possibilidade de renovação, e/ou denúncias dos seus limites estruturais, serviram-se precisamente dele, juntamente com as conclusões do Colóquio, como ponto de referência. Foi o caso de J. M. Pereira em *Pensar Portugal Hoje* (Pereira, 1971: 78). Ao tratar a questão da «modernização» do aparelho produtivo o autor toma o referido discurso como clara síntese da «nova política industrial» e procura testar «a nova linha de rumo do Eng. Rogério Martins face à própria realidade donde decorre e sobre a qual visa actuar». Do mesmo modo Vital Moreira em *Portugal: (Neo)Capitalismo* e Avelãs Nunes em *Mentalidade Agrária Pré-científica*, ambos publicados numa antologia de textos intitulada *Sobre o Capitalismo Português* (Castro et al. 1971), o tomavam como objecto das suas críticas. «Criar um «neo-capitalismo na esfera da sócio-economia» reflectido num «capitalismo esclarecido» na esfera da política e numa «filosofia neo-liberal», eis como podem ser sintetizadas as conclusões do Colóquio de Política Industrial (...). Não discutando as discussões — pou-

cas — e as tomadas de posição que surgiram durante a primeira semana de comunicações, pode dizer-se que o principal interesse do Colóquio esteve no seu acto de abertura e encerramento: o discurso do Secretário de Estado da Indústria e a publicação das conclusões» (Moreira, 1971: 129). E, ainda, António Barreto, num texto designado «*O capitalismo português: o Estado e o desenvolvimento*», publicado em 1974 pela revista *Polémica*, reconhecia que o Colóquio tinha definido «um padrão político de orientação», e partia das suas conclusões — «verbalmente maximalistas nas suas intenções de renovar e modernizar o capitalismo português» — para fazer o balanço da nova política industrial.

A parte do discurso que agora nos interessa é apenas aquela em que se anuncia um novo enquadramento jurídico para a economia ou, pelo menos para alguns aspectos fundamentais do seu funcionamento. Procuraremos, precisamente, ver de que modo se concretizou nos anos seguintes que não serão os 4 mas os 14.

Referimos atrás as áreas que deveriam ser abrangidas — no entender do próprio Secretário de Estado — pelo novo regime legal. Importa agora ver em que medida, para essas áreas, vieram a ser aprovados e publicados diplomas legais definindo um novo enquadramento.

No nosso entender são três os pilares fundamentais da arquitectura desse enquadramento:

- A Lei do Fomento Industrial (Lei n.º 3/72 de 27 de Maio)
- A Lei de Defesa da Concorrência (Lei n.º 1/72 de 24 de Março)
- A Lei dos Acordos Complementares de Empresas (Lei 4/73 de 4 de Junho).

Utilizando as palavras do próprio Secretário de Estado, no texto que temos vindo a citar, «trata-se de peças que se articulam e entre-sustentam de modo que as consequências de cada uma se corrigem ou se reforçam pelas das outras».

#### a) *O fomento industrial*

De entre essas três peças parece-nos que a mais importante é aquela onde se definem as bases do fomento industrial,

de tal modo que quase somos tentados a dizer que as outras duas são dela complemento ou desenvolvimento <sup>(2)</sup>.

Partindo «do princípio constitucional do reconhecimento da liberdade de iniciativa privada, à qual incumbe a prática dos actos fundamentais da vida industrial» (cf. Actas da Câmara Corporativa de 15/3 de 1971), a lei vem definir o que se pode chamar de novo (até que ponto o terá sido verdadeiramente?) papel do Estado como agente económico directo e indirecto (mais indirecto do que directo) <sup>(3)</sup>.

Este diploma aparece como a tradução legal da primeira tentativa séria de liquidação do regime do condicionamento industrial. Libertar a economia «reprimindo as práticas industriais que possam prejudicar a mobilidade social e económica necessária ao progresso da comunidade», «contribuir para o aumento da mobilidade dos factores de produção, nomeadamente no que respeita à oferta qualificada de trabalho e à afectação selectiva de capitais», eram algumas das finalidades do que deveria ser a política industrial do governo, expressas na base IV n.º 1 da referida lei. Que se não pense por este motivo que o projecto «modernizador» e liberalizante pretendia um Estado mais passivo ou mais ausente da vida económica. O que se pretendia era um outro Estado: tão ou mais activo e tão ou mais presente, mas de um modo diferente. Não tanto nos seus fins — a intenção era activar o sistema e não alterá-lo — como, sobretudo, nos seus meios.

Mas, nem mesmo o regime do condicionamento foi liquidado neste diploma. Logo na base VI do cap. II é a lei que se frustra a si própria ao manter, ainda que com carácter transitório, um complicado regime de autorizações prévias para o exercício da iniciativa privada. Como escreveu Boaventura de S. Santos «as leis têm uma estrutura geológica. São compostas de vários estratos, nem sempre bem concatenados, que apelam para objectivos e interesses sociais diferentes» (Santos, 1985). A lei do fomento industrial apresenta, pois, uma estrutura con-

---

(2) Sobre os fundamentos da nova política da Nova Política Industrial e importância da Lei 3/72 na definição dos seus meios e dos seus fins, cf. Marques, A., 1980, p. 416 ss.

(3) No domínio do direito económico é usual fazer-se a distinção entre intervenção directa e indirecta do Estado na economia. A primeira abrange os casos em que o Estado actua na qualidade de produtor ou distribuidor. A segunda refere-se aos casos em que o Estado interfere na acção de outros agentes económicos (condicionando os seus comportamentos, subsidiando as suas acções, etc.) com a intenção de através deles produzir efeitos no sistema produtivo globalmente considerado.

traditória onde se demonstra a timidez, a insegurança e a fraqueza com que actuava a chamada ala liberal. No que houve de mais importante dos seus projectos aparecem claramente reflectidas as posições que lhe eram adversas no interior do poder.

A Lei 3/72 não pretendeu apenas rever o condicionamento industrial. Ela criou um alargado sistema de benefícios (incentivos fiscais, apoios financeiros, créditos seleccionados, subsídios, avales e outras garantias, a faculdade de pedir a expropriação de imóveis por utilidade pública, a constituição de parques industriais, a realização de estudos e projectos e a divulgação de programas de compras em que o sector público seja cliente), que o governo deveria utilizar «para o estímulo, orientação e apoio da iniciativa privada» (Actas da Câmara Corporativa 15/3/1971). Basicamente constituído por transferências de rendimentos (directas ou indirectas) do sector público para o sector privado, este conjunto era considerado pela Câmara Corporativa como «o mais importante dos instrumentos da política industrial». Para seu estudo e aplicação a lei previu a criação do *Fundo de Fomento Industrial*, cujos traços e funções essenciais foram posteriormente precisados pelo Dec.-Lei n.º 48/74 de 14/2, que o dotou de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira. O Fundo, que tinha como receitas mais importantes as dotações atribuídas pelo Orçamento Geral do Estado, era um organismo de apoio à indústria, com funções de natureza variada: o fomento económico ocupava o lugar principal — estudar e propor modos de efectivação dos incentivos fiscais, prioridades para a concessão de créditos bonificados e medidas de auxílio às PME's; informar os processos de prestação de avales e os relativos à expropriação por utilidade pública; fomentar a constituição de ACEs, etc. —, mas do seu leque de competências fazia também parte a possibilidade de adquirir e gerir participações do Estado no capital de empresas industriais (art. 3.º). É certo que esta participação era entendida como transitória, o que fazia com que mesmo essa forma de intervenção directa não deixasse de ter características de fomento económico (4). Com efeito, o Fundo só poderia adquirir

---

(4) A actividade administrativa de fomento vem sendo entendida como sendo o «auxílio prestado pela Administração Pública a actividades de interesse geral desempenhadas por sujeitos que lhe são estranhos, sem usar meios de coacção ou autoridade» (Ataide, 1970). Como afirma C. F. de Almeida os actos de fomento económico ou de incitação visam «criar estímulos à prática de certos actos ou ao desenvolvimento de uma dada actividade. As empresas, em consequência de condições particulares que lhes são próprias (por ex. natureza de



posições maioritárias ou assumir responsabilidades de gestão quando autorizado pelo Ministro das Finanças, podendo igualmente a mesma entidade permitir a cedência das acções ou quotas de capital possuídas pelo Fundo, logo que este considerasse poderem aquelas sociedades dispensar a sua colaboração (art. 8 n.º 2 e art. 9 n.º 2).

Este interessante organismo de apoio à indústria, onde, paralelamente a uma tentativa de liberalização, se concentravam amplos poderes de auxílio às empresas privadas, nunca chegou a funcionar, tendo sido extinto em 14 de Maio de 1976 pelo art. 24.º do Dec.-Lei n.º 358/76. As suas funções foram distribuídas pelos vários departamentos do Ministério da Indústria, sendo que um deles era o então recém criado Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas, a que nos referiremos com mais detalhe na II parte deste trabalho.

Finalmente, a Lei do Fomento Industrial previa ainda a possibilidade de intervenção do Estado na reconversão e reorganização de unidades industriais, podendo esta última efectuar-se através de actos de concentração e acordos de cooperação de empresas<sup>(5)</sup>. Tanto uns como outros deveriam respeitar as normas legais relativas à concorrência. Com efeito, como atrás se disse, esta lei articula-se com os outros dois pilares da modernização liberalizante: a lei de defesa da concorrência e a lei dos Acordos Complementares de Empresas (ACEs).

---

PME) ou do exercício da sua actividade em conformidade com os ditames da política económica, colocam-se em condições de receberem determinadas vantagens em relação ao regime comum» (Almeida, 1979). São por ex. actos de fomento económico as concessões de crédito, as subvenções, os benefícios fiscais, etc.

(<sup>5</sup>) Actos de concentração, entendia a lei (Base XXV n.º 4), serem: a fusão ou a incorporação de empresas, seja qual for a sua forma; a constituição de sociedades por acções ou por quotas, mediante a integração de empresas individuais ou colectivas, desde que a sociedade resultante tenha por objecto o exercício das actividades das empresas que nela se integram e estas cessem o seu exercício; a transmissão, a favor, de uma empresa, de unidade industrial ou parte do património de outra empresa, desde que a transmitente cesse totalmente a actividade exercida através dos bens transmitidos. Acordos de cooperação eram aqueles que levavam à constituição de agrupamentos de empresas, mesmo temporários, sem afectar a personalidade jurídica das empresas intervenientes, que se propusessem a prestação de serviços comuns e também à constituição de pessoas colectivas de direito sem fim lucrativo, mediante a associação por via corporativa ou eventualmente com apoio do Estado, de sociedades e de outras pessoas de direito privado com a finalidade de produzirem serviços comuns relativamente ao sector a que respeitam. (Base XXV n.º 5).

b) *A defesa da concorrência*

Como então afirmou J. T. Martins «a lei de defesa da concorrência é o complemento necessário, o corolário lógico da Lei do Fomento Industrial. (...) Ao imprimir-se maior dinamismo à economia, ao acelerar-se o processo de concentração e integração no capitalismo europeu e mundial, está-se a abrir as portas às práticas abusivas, pela maior fricção dos interesses antagónicos privados e pela criação de poderosos centros de poder económico. Com leis do teor da nossa pretende-se, se não fechar essas portas, pelo menos mascarar os seus resultados e refrear os excessos próprios dessa dinâmica» (Martins, 1973: 77).

Não restam dúvidas que a intenção prioritária do legislador era a promoção de uma política de concentração industrial. No parecer da Câmara Corporativa (cf. Actas da Câm. Corp. 17/11/8) sobre o projecto da proposta de lei, afirmava-se, com efeito, que «a estrutura de vários sectores da produção nacional revela efectivamente a necessidade de intensificar, por meios eficazes a política de reorganização e concentração industrial que constituiu o objectivo dominante da Lei n.º 2005. (...) Isto não significa que em diversas actividades não deva, concomitantemente executar-se uma *política de auxílio e estímulo às pequenas e médias empresas*, sempre que fundados motivos de ordem económica e social o justifiquem, a fim de assegurar o equilíbrio entre os vários sectores. Mas a obtenção de dimensões técnica e economicamente viáveis na maior parte dos ramos industriais revela-se como objectivo prioritário do desenvolvimento e progresso do país. (...) Acima de tudo ela torna-se inadiável por efeito da competição internacional, nomeadamente no quadro da integração económica da Europa».

Outros passos, deste importante documento, poderiam aqui ser citados com o mesmo sentido. Preferíamos, no entanto, neste momento, referir um outro aspecto. Afirma-se a dada altura, criticando os efeitos da discricionariedade própria do regime do condicionamento industrial, «que se torna indispensável criar um clima de confiança e de certeza do direito na política de concentração e dimensionamento industrial em curso». Ora, como argumenta J. T. Martins, no texto que temos vindo a citar, «uma das características mais importantes desta medida legislativa reside, sem dúvida, na larga margem de discricionariedade concedida à administração. Para além dos demais instrumentos de actuação de que dispõe, o Governo poderá «ordenar os inquéritos sectoriais» considerados necessários, e ainda, quando o entenda conveniente, autorizar as condutas proibidas pela lei ou mesmo «declarar as disposições da presente

lei temporariamente inaplicáveis, no todo ou em parte». A investigação das condutas ilegais é da competência do Conselho Superior da Economia, presidido por entidade nomeada pelo Ministro da Economia. Das decisões deste Conselho só é admitido recurso respeitante ao problema da sua legalidade e não já da sua oportunidade» (Martins, 1973: 78). Por aqui se vê, uma vez mais, que os limites da modernização se reflectem nas suas próprias medidas legislativas. Tal como aconteceu relativamente à liberalização do acesso à actividade industrial, também uma regulamentação da defesa da concorrência, de acordo com o modelo europeu, teve que esperar mais 11 anos para começar a ser implementada.

c) *Os acordos complementares de empresas*

Gostaríamos, finalmente, de fazer alguns comentários ao que considerámos ser o terceiro pilar do projecto liberalizante: a Lei 4/73 que criou a figura jurídica dos Acordos Complementares de Empresas.

Não constituindo uma forma de colaboração entre empresas exclusivamente destinada a PME's, a sua criação representou, contudo, um claro exemplo de acção do Estado sobre o dimensionamento industrial, oferecendo um sucedâneo para a concentração aos sectores ou empresas mais retardatários do ponto de vista técnico<sup>(6)</sup>.

Até na linguagem utilizada para a sua definição se reflecte a intenção modernizante, por exemplo, quando se utiliza a figura de empresa como elemento base do agrupamento, deste modo se quebrando a distinção clássica entre associação e sociedade. Arala Chaves, autor de um dos projectos apresentados ao ministério da Justiça, justificava, assim, a necessidade da sua criação: — «Vindas de tempos mais exigentes e menos individualistas duas formas de conjugação de pessoas para a realização de finalidades estão estruturadas e sedimentadas na nossa sociedade na ordem jurídica: as sociedades e as associações. Nem

---

(6) O desenho jurídico dos ACEs seguiu o modelo francês dos *Groupements d'Intérêt Economiques* criados, como se afirma no preâmbulo da *ordonnance* n.º 67-821 de 23/9/67, para permitir a adaptação da economia às dimensões novas de um mercado alargado e unificado, através da transformação das estruturas e diversificação de métodos de numerosas empresas». Eles foram tornados por alguns comentadores, como manifestação de um certo liberalismo por parte dos poderes públicos, espécie de renascimento da autonomia da vontade (Cf. Farjat, 1982: 358).

umas nem outras, porém, acodem satisfatoriamente a novos tipos de colaboração entre pessoas e empresas aconselhados pelas imposições da economia de mercado, internacionalista e racionalizada. (...) Os empreendimentos económicos na actual conjuntura caracterizam-se pela necessidade de dimensão e a dimensão exige coordenação de esforços, volume de capital e actividade multifacetada. A concentração, pela absorção ou fusão, constitui o remédio clássico, mas tem o grave inconveniente de eliminar pessoas jurídicas autónomas e tender para o desaparecimento das pequenas e médias empresas o que é hoje comumente considerado um mal» (cf. Ribeiro *et al.*, 1980: 162) (7). E, no parecer da Câmara Corporativa afirmava-se como justificação «que as PME's têm em alguns sectores um importante papel a desempenhar pela sua maleabilidade e poder de adaptação principalmente *como formas de complementaridade e apoio às empresas de maior dimensão*». Como afirma G. Farjat a lógica do Estado é muitas vezes esta: — «Na medida que as empresas não se concentram ao menos que colaborem! Sempre poderá daí resultar uma fusão futura aplicando a fórmula de Schumpeter: 'O capitalismo é um processo de evolução'» (Farjat, 1982: 385).

O regime que a Lei 4/73, e mais tarde o Dec.-Lei n.º 430/73, desenharam para os ACEs teve de certo modo em conta o que se acaba de dizer. Desde logo a sua constituição resulta de um contrato o que traz uma marca de perenidade: acordo para um determinado objectivo, colaboração limitada no tempo e no espaço. Depois os agrupamentos estão impedidos de adquirir bens imóveis (a menos que se destinem à sua sede ou delegações) ou de possuir partes sociais de qualquer sociedade. Finalmente, o facto dos ACEs não poderem ter como fim principal a realização e a partilha de lucros mas apenas o melhoramento das condições de exercício ou de resultado dos seus membros vem acentuar a sua natureza auxiliar, como afirma J. Ribeiro e R. Duarte na obra já citada. Mas, o outro vector está também presente. Não está ausente do seu regime a intenção de, através de formas contratuais, se caminhar para formas de colaboração

---

(7) Referindo-se às fórmulas para fusão de empresas consagradas na Lei n.º 2005 de Março de 1945 (lei das coligações económicas), Arala Chaves salienta que elas contaram com a oposição dos empresários. «Ao fenómeno da eliminação» — afirma o autor — «opõe-se tenazmente, como a experiência revela, o individualismo das pessoas fundado em razões psicológicas e na perda de posições de domínio». «Têm o seu nome, as suas tradições, o seu historial, o seu prestígio e preferem continuar vivendo na apagada e vil tristeza a fundir-se com qualquer outra» (Parecer da Câmara Corporativa).

institucionais. Por isso se lhes atribui personalidade jurídica pelo registo e se colocam limites à sua dissolução (cf. art. n.º 16 do Dec.-Lei 430/73). Isto é, não está fora das intenções do legislador que os ACEs possa funcionar como ante-câmara de uma fusão de empresas.

É conhecido o relativo fracasso deste projecto de tornar o Estado funcional aos interesses da fracção da burguesia financeira e industrial, tal como os motivos que o explicam. Não foi, aliás, nossa intenção retomar aqui essa discussão. Assim, depois de referenciada e comentada a legislação económica com que, entre 1970 e 1974, se procurou produzir alterações no processo de produção industrial em Portugal, com o fim (entre outros) de facilitar a sua integração no espaço europeu, passaremos à segunda parte deste trabalho, onde se procurará ver qual foi o destino deste projecto depois de 25 de Abril de 1974.

## II. 1974-1984: A LEGISLAÇÃO ECONÓMICA DE CONTINUIDADE

Considerar unitariamente os últimos dez anos para aferir a continuidade de um determinado projecto não implica, como atrás se disse, que se não tenha em conta que os quadros legais que vamos analisar se articulam neste período com o que designámos por quadro legal de ruptura ou de transformação (no qual, obviamente, se inclui a Constituição (CRP)) e podem estar inseridas em diferentes políticas económicas globais. Nem tão pouco implica que, no interior das medidas de continuidade, não existam manifestações marginais de uma certa ruptura, pelo menos ao nível do texto.

Por outro lado, no início deste trabalho referimos que era nosso propósito fazer também um balanço, ainda que parcial, da aplicação/não aplicação de certa legislação de continuidade. Com efeito, como se afirma num recente trabalho de Boaventura de Sousa Santos, «são conhecidas da sociologia do direito múltiplas situações em que a legislação não tem qualquer aplicação efectiva sem que, no entanto, seja revogada, mantendo-se assim formalmente vigente. São nalguns casos leis produzidas numa conjuntura política muito específica ou muito transitória. (...) Noutras situações, a não aplicação da lei não se liga a transformações profundas da conjuntura ou do regime político mas tão-só à gestão dos conflitos no interior da classe dirigente ou das suas clientelas partidárias ou corporativas. A lei é então uma afirmação política e a sua efectividade esgota-se nela, não necessitando, para ser efectiva, de qualquer aplicação concreta. Neste caso, a lei ou confirma objectivos sociais e políticos, ou

legítimos interesses sectoriais e tanto basta, no momento, para satisfazer as clientelas do bloco do poder. Para que se garanta a não aplicação, a lei não é regulamentada, não são organizados os serviços que ela cria, ou, se organizados, não são dotados orçamentalmente. (...) Na maioria das situações a não aplicação da lei deriva da incapacidade ou indisponibilidade da classe dirigente para aplicar a legislação cuja promulgação não pode impedir porque a tanto a obrigam, quer compromissos internacionais, quer as necessidades de legitimação do Estado. Neste último caso, a legislação beneficia (potencialmente, pelo menos) as classes subordinadas e a classe dirigente pode não estar em condições de aguentar o desgaste político decorrente da não promulgação (ou da revogação) da tal legislação».

Mas não é esta a única forma porque se manifesta «a auto-negação do Estado». O segundo caso, referido pelo Autor é o da *aplicação selectiva* da lei. A ausência de um bloco social hegemónico leva a que «os compromissos, conflitos e equilíbrios sejam frequentemente transportados para a legislação promulgada e, com eles, a instabilidade, a precaridade e a heterogeneidade que os caracteriza», daí a «aplicação selectiva da lei ao sabor das alterações que se vão operando, tanto na correlação de forças sociais, como nos pactos de governação no interior da classe dirigente».

Finalmente o autor refere o caso da *instrumentalização da lei* o que acontece «sempre que uma lei, um serviço público ou uma agência administrativa são promulgados ou criados formalmente para prosseguirem certos fins mas, na sua aplicação ou prática efectivas, acabam por ser postos ao serviço de fins diferentes e mesmo antagónicos dos que oficialmente prosseguem» (Santos, 1985).

No texto que temos vindo a citar são fornecidos vários exemplos de cada um dos modos de discrepância entre o Estado formal e informal e muitos outros poderiam ser encontrados na análise da legislação económica (e não só), promulgada nestes últimos dez anos, nomeadamente naquela onde de certo modo se veio a concretizar a «regulação formal das relações sociais de orientação socialista»<sup>(8)</sup>. Tentaremos, no entanto,

(8) A discrepância na actuação do Estado deriva, como se afirma no texto que temos vindo a citar, do «fosso que se cavou, no decurso dos últimos anos, entre o quadro jurídico-institucional e as práticas sociais, tanto nas relações de produção quanto nas de reprodução. (...) Esta discrepância passou a ser constitutiva da actuação do Estado. Ao nível da sua matriz jurídico-constitucional, o Estado fortaleceu-se e multiplicou os seus meios de acção. (...) Ao nível da prática estatal concreta e efectiva, (...) o Estado parece ter minguado

demonstrar que aquela discrepância é menor ou quase não existe nas medidas de continuidade isto é que, com algumas excepções, nos encontramos perante casos de aplicação, o que só lhes vem conferir maior importância.

Vejam, então, quais são essas medidas. Como dissemos, na primeira parte, a *nova política económica*, anunciada em 1970, tinha como directrizes principais a revisão do condicionamento industrial, o estímulo a formas de concentração e cooperação entre empresas e a produção pelo Estado das infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento industrial, assim como a protecção (através de subvenções e outras ajudas) dos elos mais fracos da cadeia.

Explicitámos também o modo como essas directrizes se concretizaram, em termos legais, com a publicação da Lei do Fomento Industrial, da Lei da Concorrência e da Lei dos ACEs. Nenhuma delas foi revogada depois de Abril de 1974. Apenas como nota, diga-se, por exemplo, que numa colectânea de legislação económica publicada em 1980 (Silva, 1980), no capítulo sobre o fomento económico, com excepção para os referentes ao apoio às PME's, todos os diplomas legais são anteriores a 25 de Abril de 1974.

Tão ou mais importante é, contudo, saber que outras medidas vieram complementar ou continuar as directrizes enunciadas em 70. Elas serão aqui divididas em dois grupos <sup>(9)</sup>:

- Apoios do Estado a empresas privadas
- Revisão do condicionamento industrial

---

o seu raio de acção e perdido a força para mobilizar os meios de que formalmente dispõe. (...) Em consequência o Estado age frequentemente à revelia das políticas oficiais que se propõe e subverte o seu quadro jurídico-institucional, pactuando, por acção ou omissão, com comportamentos que o violam, quando não chega a fomentá-los. (...) Esta contradição interna da actuação do Estado dá origem a uma forma de dominação estatal que se pode sintetizar na existência de um Estado dual em que duas linhas de actuação aparecem contraditórias correm paralelas e completam-se. *O Estado formal corre paralelo ao Estado informal (...)*» (Santos, 1985).

<sup>(9)</sup> Não pretendemos ser exaustivos na referência à legislação de continuidade e reconhecemos, desde já, que ficam por analisar certas áreas onde ela poderia, igualmente, ser verificada. Uma delas é, sem dúvida, a nova lei da *concorrência*, a que faremos, contudo, uma referência em nota, no final da II parte. Outra área, onde nos parece que seria interessante estudar as rupturas e as continuidades, é a do *investimento estrangeiro*: regulamentação e modo de aplicação. Esperamos poder tratá-la em outros trabalhos.

A. *Apoios do Estado a empresas privadas*

É óbvio que as medidas de apoio às empresas privadas têm, no período posterior a 74, um forte carácter conjuntural. Isto é, o seu principal objectivo não é modernizar, transformar, reconverter ou reorganizar formas desadequadas de produzir mas, sobretudo, compensar descapitalizações e efeitos de aumento de salários, evitar o desemprego e as falências em cadeia. Neste conjunto e com este sentido, se pode englobar todo o apoio às PME's, primeiro, e, depois, a criação das figuras de *contrato de viabilização e de empresa em situação económica difícil*. Mas, se quanto aos dois últimos exemplos é claro o seu carácter conjuntural, de que se dá conta nos próprios preâmbulos dos decretos constituintes («situações que necessitam de urgente correcção» — dec.-lei n.º 864/76 de 23/12 — correcção da «deterioração financeira de grande número de empresas em virtude das alterações, ainda não absorvidas, da respectiva estrutura de custos e das perturbações de produção observadas particularmente em 1974 e 1975» — dec.-lei n.º 124/77 de 1/4), já relativamente ao apoio às PME's o mesmo se não pode dizer.

A institucionalização de formas de apoio às PME's, iniciada logo em Maio de 1974, vem na linha da tentativa de modernização dos modos institucionais, públicos e privados, iniciada em 70, e é um dos melhores exemplos daquilo a que se poderá chamar a continuidade consensual, expressa nos programas dos partidos (pelo menos dos mais importantes), no interior do governo, nos sindicatos e, em geral, na opinião pública<sup>(10)</sup>. Con-

(10) Em 13/12 de 1974 a revista *Tempo Económico* publicou uma panorâmica das propostas globais para a resolução da crise económica dos principais partidos políticos e outras associações. Deste interessante documento, que não cabe aqui analisar na totalidade, retiraremos os pontos que se referem ao apoio às PME's.

Seguindo a ordem da revista, começaremos pelo PCP. Sobre a sua proposta afirmava-se: — «De notar que este programa é o único que fala em que esses estímulos devem ser dados às empresas quer sejam pequenas ou grandes, desde que dêem uma contribuição positiva para o desenvolvimento económico. De facto o PCP (ao contrário de outros partidos...) não precisa de demonstrar que é de esquerda, considerando que este país pode ser feito por pequenos e médios empresários... (...) No apoio às PME's refere-se, além do crédito e das vantagens fiscais, a possibilidade de encomendas do Estado e das autarquias ou o auxílio da procura de novos mercados e as reorganizações de gestão onde se admite a participação dos trabalhadores. Também o PS propunha «a intensificação das políticas de apoio às PME's, incluindo um programa integrado de reconversão dos sectores tradicionais». Na proposta do PSD defendia-se, igualmente, «a continuação e aperfeiçoamento do apoio às PME's, estendendo-se aos arte-



vém, portanto, fazer mais algumas considerações sobre os momentos e o significado deste apoio.

Voltando ao Colóquio de Política Industrial, parece claro que das palavras do Sec. de Estado transparece mais o desejo de estimular a concentração, «que seria materialmente limitada pelo funcionamento da concorrência resultante da revisão do condicionamento», do que a necessidade de uma política activa e específica de apoio às PME's (11). No entanto, ela foi

---

sãos e às cooperativas, e que, no caso as PME's, os estímulos fiscais podem ser conjugados com créditos suportando baixas taxas de juro apoiadas em taxas especiais de redesconto, desde que se trate de expansão, fusão ou reorganização de que resulte aumento da capacidade de produção e do número de postos de trabalho». «O CDS, por sua vez, propunha «a instituição de um sistema permanente de protecção às PME's (defesa contra os grupos económicos, auxílios para a expansão e modernização, reservas de encomendas para o sector público)» e ainda «a obrigatoriedade de cessão ou subcontratação a favor das PME's de parcelas determinadas dos contratos públicos e programas de compras do Estado ganhos por empresas de maior dimensão».

A *SEDES* apontava a necessidade de as PME's com possibilidades económicas serem apoiadas «através de subvenções financeiras que podem ser subsídios não recuperáveis pelo Estado, pagamento da formação de mão de obra e técnica, ou subvenções iniciais de juros. O *MDEs* (Movimento Democrático dos Empresários) considerava que «no apoio às PME's se tem de ultrapassar a simples concessão de crédito através de alterações de dimensão e de apoio à gestão, de esquemas de subcontratação e de garantias de margens que lhe permitam a sua viabilidade».

A *CIP*, para além de defender a concessão de facilidades no crédito a favor das PME's, anunciava já ter em funcionamento uma comissão especializada para o estudo de formas não apenas conjunturais de apoio às PME's na linha do que é feito «praticamente em todo o mundo».

Finalmente, a *INTERSINDICAL* dizia que «os pequenos e médios empresários defenderão a sua sobrevivência. A sua aliança a curto e médio prazo com o poder de Estado garantirá o prosseguimento da nossa economia em termos pelo menos satisfatórios».

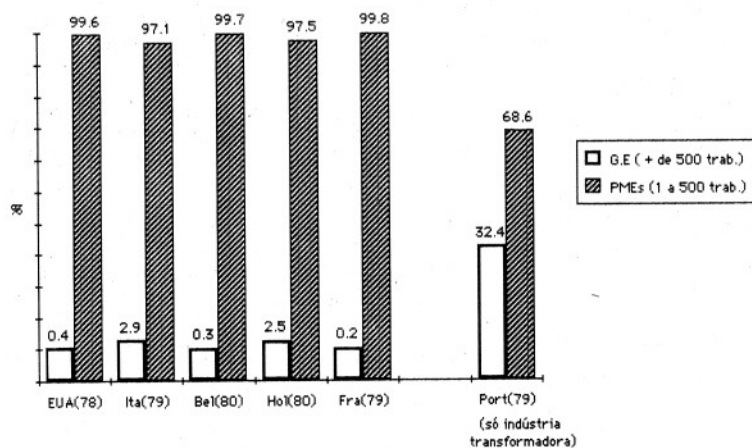
Por fastidioso que tenha sido este enumerar de posições não quisemos deixar de o fazer porque, se elas são demonstrativas de um certo consenso, são-no igualmente da duplicidade ideológica e técnica que, como referiremos, atravessa hoje o «fenómeno» PME.

(11) Como afirma A. Ramos dos Santos, a política de modernização, neste período, não implicava qualquer controle do poder económico dos grandes grupos. Pelo contrário, era essencialmente com eles que se pretendia lançar os grandes projectos no domínio industrial (...). O dinamismo da pequena e média empresa processar-se-ia basicamente por arrastamento a partir dos sectores de ponta e dos novos projectos, a cujo acesso directo elas se encontrariam necessariamente limitadas (...). Daí uma dupla orientação: a) a associação do grande capital nacional com o investimento estrangeiro; b) a associação das PME com o grande capital nacional. A racionalização das

claramente expressa, no decorrer dos trabalhos, por exemplo no relatório do Eng. Silva Teixeira sobre a pequena e média empresa. Não deixando de se referir à relativa perenidade das PME's, o autor chamava a atenção para a necessidade de uma política de enquadramento e de apoio semelhante à dos países industrializados.

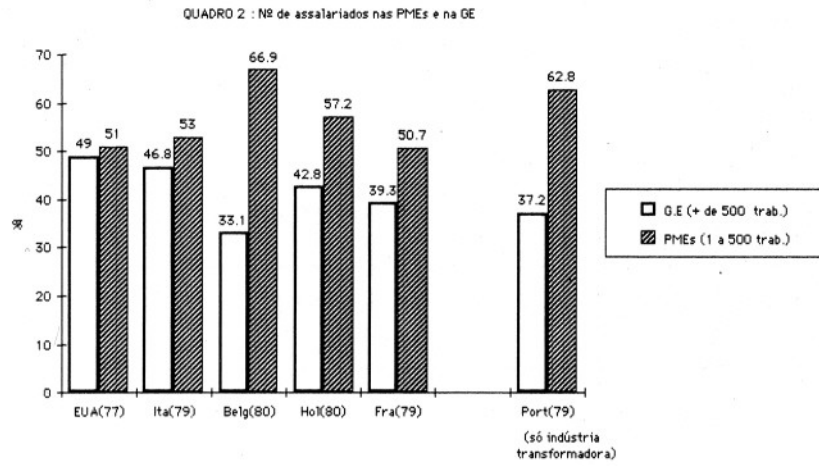
Com efeito, o arranjo institucional pretendido não era de modo nenhum original, nem tão pouco se opunha à «urgente promoção da concentração de empresas em sentido amplo». Como temos vindo a afirmar em outros trabalhos (Marques, M. M. 1983) o crescimento industrial, dominado por grandes grupos económicos, em determinados sectores não provocou o desaparecimento massivo e rápido das PME's, que souberam resistir, quer nos factos quer nas mentalidades, e adaptar-se melhor do que se disse e pensou durante muito tempo (cf. Quadros 1, 2, 3 e 4). Elas vêm gozando de um estatuto de duplicidade ideológica — oscilando nos discursos entre a burguesia e o proletariado, entre aparecerem como símbolo da liberdade empresarial (as únicas em que o empresário assume o risco e a responsabilidade do empreendedor) e serem, simultaneamente,

QUADRO 1: % de PME's e GE relativamente ao nº total de empresas



FONTES: U.S. Small Business Administration, Baroin e Fracheboud (1984), IAPMEI e Centro de Informação e Tratamento de Dados da FEUC

PME e dos sectores em que elas predominam, far-se-ia no sentido da concentração puxada pelas grandes unidades, através dos agrupamentos complementares de empresas e dos centros técnicos de cooperação (Santos, A. 1978: 22).



FONTE: U.S Small Business Administration, Baroin e Fracheboud (1983), IAPMEI e Centro de Informação e Tratamento de Dados da FEUC

Quadro 3

Portugal (1977): % da contribuição das PME's para a FBCF, VBP e VAB

Fonte: IAPMEI

	1977
FBCF	48%
VBP	61%
VAB	62%

Quadro 4  
 Parte das PME's no emprego, valor acrescentado, volume de negócios  
 e investimento do sector industrial (em % do total)

Fonte: OCDE

	Japão (1974)	França (1975)	R.F.A. (1976)	Itália (1975)	Holanda (1975)	R.U. (1972)
nº trab.	54.4	40.3	43.4	53.7	56	44.3
V.A.	44.1	—	31.4	49.2	—	40.7
Vol. neg.	41.2	30.9	31.9	50.5	60.7	41.1
Inv.	33.9	21.2	32.9	43.5	—	—

objecto de um regime público especial de protecção (espécie de segurança social) — e mesmo duplicidade técnica — repartindo-se entre sectores retardatários e sectores de ponta (onde funcionam como polos de inovação), sendo geridas por métodos artesanais ou recorrendo a meios informáticos acessíveis. Estas duplicidades atravessam as suas ligações com as grandes empresas, que passam cada vez menos por formas de absorção e mais por formas de controlo, e, também, todo o sistema de apoio que lhes é conferido pelo Estado <sup>(12)</sup>.

(12) C. Champaud, num interessante trabalho em que compara a posição das PME's no sistema industrial com a posição dos países do Terceiro Mundo, apresenta uma tipologia das PME's onde não só se reflectem claramente as ambiguidades referidas, como também se mostra a impossibilidade de compreender a problemática que as envolve sem uma abordagem pluridisciplinar.

— O primeiro — «PME's sobreviventes» — compreende duas categorias:

— As *empresas residuais* que, permanecendo autónomas, suportam todos os efeitos da concorrência dos grandes grupos industriais e comerciais (...). Muitas vezes estas PME's desaparecem após um duro combate; outras vezes, sobrevivem dificilmente graças ao completo endividamento e aos prodígios do empresário. Periodicamente elas são dizimadas pelos efeitos da concentração (...).

— As *empresas enfeudadas* a poderosas sociedades. Economicamente integradas e juridicamente submetidas, apesar da sua independência formal, estas empresas representam actualmente uma parte importante do conjunto das PME's. Encontramo-las, principalmente, a jusante das grandes empresas, distribuindo os seus produtos ou os seus serviços. O direito fornece hoje diversas estruturas contratuais que

Porque se fala de *continuidade* relativamente ao apoio às PME's, é a questão que procuraremos esclarecer de seguida, mostrando as formas como se concretizaram (ou se pretendeu concretizar) as propostas dos partidos e outras associações (cf. nota (10)) incluindo, também, as formuladas no Colóquio de Política Industrial.

---

asseguram este estatuto: a concessão comercial, a distribuição exclusiva, etc. A montante dos grandes grupos, o enfeudamento económico faz-se, por exemplo, através das diferentes formas de subcontratação, juridicamente organizada ou puramente factual. Ligando o seu destino ao de um poderoso suzerano, certas PME's encontraram nos caminhos seguros da vassalagem um meio para escapar à eliminação concorrencial. (Eterno, o dilema entre a segurança e a liberdade).

O segundo grupo — *PME's adaptadas ao mundo industrial* — compreende igualmente duas categorias:

— As *empresas industriais* são as PME's que, num mercado determinado e dominado por oligopólios, souberam encontrar um «refúgio» relacionado com o seu produto, com o seu serviço, ou com uma situação geográfica particular. Elas possuem uma situação de quase-monopólio que as grandes não têm interesse em contestar e as outras pequenas não podem, sem elevados custos, disputar.

— As *empresas do futuro* são aquelas que, tendo por base uma inovação tecnológica, se desenvolvem rapidamente numa situação de quase-monopólio de facto, ligada ao seu know-how, ou monopólio de direito, de acordo com as regras da propriedade industrial. Pioneiras de tecnologias de ponta elas beneficiam da sua «juventude», residindo a sua fraqueza no excessivo volume de capitais que o seu desenvolvimento exige. Confrontadas com as realidades financeiras do mundo industrial elas conhecem diferentes destinos: umas tornam-se grandes empresas, outras estabelecem relações mais ou menos estáveis com grandes grupos, outras desaparecem, tal como estrelas cadentes, depois duma passagem fulgurante pelo mercado.

Só as do primeiro grupo poderão ser consideradas como terceiro mundo do sistema industrial. A elas junta ainda o autor, todas as que actuam no mundo da economia informal ou subterrânea (o 4.º Mundo do sistema industrial), alimentando o mercado negro dos produtos e serviços e escapando às quantificações e medidas econométricas (cf. Champaud, 1985).

Pensamos que estas categorias nos ajudam, além do mais, a compreender os diferentes sentidos do apoio do Estado às PME's em Portugal quer antes quer depois de Abril: por um lado, comprometendo-se a ajudar à sua sobrevivência como pequenas empresas (cf. comunicação de Silva Teixeira ao Colóquio de Política Industrial, arts. do Dec.-Lei que criou o FFI, posições dos Partidos e organizações em 1975 e Dec.-Lei que criou o IAPMEI); por outro lado, incitando à sua concentração (ou tolerando a sua morte) a partir de uma dinâmica assente nas grandes empresas, ou, na falta destas, tentando impôr uma dinâmica de modernização e cooperação entre as PME's. Por todos estes motivos, pese embora a dificuldade da sua utilização para um tratamento estatístico, a tipologia de Champaud mereceu-nos aqui uma referência especial.

1. Considerando que a criação da figura dos ACEs não se dirige exclusivamente às PME's, embora estas sejam o seu destinatário privilegiado, e que «estudar e propor» medidas de auxílio financeiro a estas empresas era apenas uma, entre muitas outras, das competências atribuídas ao Fundo de Fomento Industrial, podemos afirmar que a primeira intervenção específica e exclusiva do Estado no apoio a este tipo de empresas foi a criação da *Comissão de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (CAPME)*, logo em 27 de Maio de 1974 (Dec.-Lei n.º 217/74). Desde logo se dizia que, no prazo de três meses, se deveria proceder à institucionalização de formas permanentes de apoio às PME's (art. 15 n.º 3), o que nos mostra que com a CAPME não se pretendia resolver apenas um problema de conjuntura.

Que a Comissão foi criada para funcionar e não só para satisfazer uma vasta clientela (política) com dificuldades, isto é, que neste caso, ao contrário do que aconteceu em muitos outros, se passou da publicação do Dec.-Lei à sua aplicação, prova o facto de nos cinco meses seguintes nela terem entrado 2350 processos <sup>(13)</sup>.

Para além de outras medidas, tomadas por sua iniciativa, a Comissão elaborou, também, o projecto de lei orgânica para o futuro Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas Industriais (IAPMEI).

O IAPMEI veio a ser criado pelo Dec.-Lei n.º 51/75, durante o III Governo Provisório, e logo nesse ano obteve uma dotação orçamental no valor de 73 800 000\$00, tendo sido criadas as delegações do Porto e Coimbra e os núcleos da Ilha da Madeira, dos Açores, do Centro Interior e do Algarve. No preâm-

---

(13) Os processos eram referentes aos seguintes problemas por ordem decrescente das respectivas frequências:

- 1 — Alta salarial ( $\pm 50\%$ )
- 2 — Insuficiência de fundo de maneo/dificuldades de tesouraria ( $\pm 45\%$ )
- 3 — Dificuldades com a Banca ( $\pm 35\%$ )
- 4 — Retracção do mercado, interno e externo ( $\pm 25\%$ )
- 5 — Insuficiência de equipamento e instalações ( $\pm 24\%$ )
- 6 — Encarecimento e escassez de matérias primas ( $\pm 20\%$ )
- 7 — Dificuldades nas cobranças ( $\pm 15\%$ )

Distribuíam-se por variados sectores de actividade com predomínio do fabrico de calçado, outros objectos de vestuário e têxteis em obra e construção de máquinas (com excepção das eléctricas) onde recorreram à CAPME 35% das PME's (na altura empresas com pessoal entre 5 e 300 trabalhadores) existentes no sector. (Fonte: *TE*, 13/12/74).

bulo do decreto afirma-se expressamente que, «para além das intervenções de tipo conjuntural que o Instituto continuará a providenciar, a sua acção dirigir-se-á também para intervenções de tipo estrutural, em particular no domínio do desenvolvimento tecnológico e dos métodos de gestão, bem como no concretizar de acções de reorganização e reconversão sectorial».

Sendo dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira, o Instituto vem, de certo modo, reflectir na definição das suas competências as propostas dos partidos e das associações (e implicitamente as duplicidades), atrás referidas. Devendo orientar a sua acção no sentido de promover a modernização e a independência das PME's cabe-lhe também contribuir para a «efectivação da estratégia anti-monopolista» (art. 2.º n.º 2). Destacamos de entre as suas competências: a promoção das várias formas de concentração de empresas (art. 3.º b)); o estudo de formas de actuação que facilitem o acesso das empresas aos concursos públicos e aos mercados externos, em particular, apoiando-as na realização de operações de subcontratação e de *joint-ventures* (art. 3.º h)); estudar, apoiar e divulgar as experiências válidas de participação dos trabalhadores na gestão e fiscalização das empresas (art. 3.º i)); colaborar nas acções que visem a intervenção do sector público na reestruturação dos sectores em que predominam as pequenas e médias empresas (art. 3.º k)).

Não foi sem critério que seleccionámos estas quatro alíneas. Nem o nosso critério foi o da sua importância relativa. A escolha acentuou no facto de nos parecer que nelas se reflectem, claramente, os momentos da diferença no consenso de que falámos atrás. Apoiar as PME's com o sentido de as tornar economicamente viáveis com essa dimensão não é a mesma coisa que orientar esse apoio para a promoção de formas de concentração. Ora, este último sentido não consta, por exemplo, da proposta do PCP ou da Intersindical. Assim como, em nenhuma das outras se fala no apoio à participação dos trabalhadores na gestão e fiscalização das empresas.

Duas dessas competências exigem um comentário mais desenvolvido:

— A primeira é a al. i) do art. 3.º (que aponta para o apoio e promoção de experiências de participação e fiscalização dos trabalhadores), porque nunca foi aplicada. O que nos leva a fazer esta afirmação é o facto de não termos encontrado nos relatórios de actividade do IAPMEI, de 1975 a 1984, qualquer

referência a actividades deste organismo que representassem, directa ou indirectamente, o exercício desta competência <sup>(14)</sup> <sup>(15)</sup>.

— A segunda é a al. b) do art. 3.º (promoção da concentração) porque a sua aplicação, como mostraremos adiante, não parece ter tido até hoje grande êxito.

Quais os motivos do insucesso do Instituto nestes dois aspectos?

a) No primeiro caso trata-se de um afloramento de ruptura numa medida de continuidade, fruto de «uma conjuntura política muito específica», que funciona como uma espécie de compromisso textual com determinadas posições políticas actuautes ou influentes no governo. Estamos perante uma situação em que não existe à partida qualquer intenção de proceder à sua aplicação concreta. Com efeito, a aplicação desta disposição, levada às últimas consequências, poderia permitir converter certas PME's em espaços participados de produzir, de certo modo semelhantes às formas autogestionárias e cooperativas <sup>(16)</sup>. Mas, esta hipótese pressupunha, se não a existência de um bloco no poder dominado pelo proletariado, que pelo menos se reunissem as condições reais para um projecto de socialismo participado de acordo, aliás, com o modelo consagrado na Constituição de 1976. Ora, de facto, como afirma Boaventura S. Santos, «se o MFA não era o agente orgânico da burguesia, muito menos o era da classe operária, pelo que a paralisia da ordem política burguesa não deu lugar a qualquer ordem política proletária. Ou seja, o mesmo processo que conduziu à suspensão/neutra-

<sup>(14)</sup> O estudo que fizemos sobre estas duas questões baseou-se apenas na análise dos relatórios e planos de actividade do IAPMEI. Não consideramos por isso que tenha sido exaustiva, ou que se deva dar por terminada, a investigação sobre estes pontos. Mesmo assim, pareceu-nos que os dados recolhidos são de modo a permitir, desde já, adiantar algumas conclusões.

<sup>(15)</sup> No texto de apresentação do Relatório de 1975 afirma-se «que os sindicatos e as associações de pequenos e médios industriais podem desempenhar um papel muito importante na defesa dos interesses das PME's, estando o Instituto aberto a uma colaboração em bases realistas (...). E, na introdução ao relatório de 1976 diz-se que foi conseguida uma certa dinamização da cooperação com as associações patronais e sindicais da indústria. Mas, obviamente, nenhuma destas genéricas referências contraria por si o que se disse sobre a não aplicação desta disposição legal.

<sup>(16)</sup> Embora com alguma heresia, pensamos que se pode falar em semelhanças com as formas autogestionárias e cooperativas relativamente ao controle do processo produtivo pelos trabalhadores (e aprendizagem que daí resulte), facilitado nas PME's pela sua estrutura mais simples e transparente comparada, por ex., com a das grandes empresas públicas ou privadas.



lização de um poder capitalista impediu que emergisse um poder operário. Não houve, assim, em contraste com o que tem sido referido em relação a outras crises revolucionárias, uma situação, mesmo transitória de dualidade de poderes. Houve quando muito uma *dualidade de impotências* (...) (Santos, 1984: 21).

b) A segunda alínea referida — promoção de uma política de concentração — não é um caso de não aplicação. Em todos os relatórios de actividade do IAPMEI encontramos um capítulo referente às acções de índole regional ou sectorial levadas a cabo pelo serviço de promoção de acções colectivas (SPAC). Nada melhor, para fazer o balanço deste tipo de acções, do que acompanhar os comentários contidos nos relatórios. Assim, em 1976 no ponto referente aos «*desvios relativamente aos objectivos inscritos no programa de actividades para 1976*», depois de alguns comentários sobre cada um dos objectivos em curso, concluiu-se que «da análise dos desvios verificados, um aspecto sobressai: a extrema dificuldade em concretizar acções colectivas. Não só pela falta de instrumentos legais adequados e pela inexistência de uma tradição por parte da Banca de financiamento desses projectos, como também pelas dificuldades que a maioria dos empresários têm em compreender e assumir verdadeiramente a dinâmica e os objectivos destes processos» (17).

Por sua vez, o relatório referente a 1977 fornece um quadro referente à distribuição sectorial e regional dos projectos e acções colectivas onde se pode ver que os 16 projectos de fusão ou cooperação entre empresas, iniciados entre 1975 e 1977, seis foram cancelados ou suspensos, seis

---

(17) Transcrevemos algumas sugestivas observações a propósito de cada um dos projectos: «Apesar do empenho posto pelas equipas na realização deste projecto, não foi possível conseguir a compreensão dos interessados para esta acção» (projecto de concentração de empresas do sector de malhas em Minde); (...) «Por razões que talvez tenham a ver com o momentâneo alívio das dificuldades conjunturais, não foi possível conseguir dos industriais a informação mínima para o estudo de uma fábrica de aproveitamento de restos de couro, objectivo que consideravam como prioritário. Nestas condições, e depois de feitas diversas tentativas para a realização de um trabalho conjunto, foi decidido cancelar esses projectos (...)» (projecto de concentração de 8 empresas do sector de curtumes em Alcanena); «Apesar dos múltiplos contactos, quando se verificou que os interessados não assumiam verdadeiramente o que diziam propor-se fazer, não houve outra solução senão cancelar o projecto» (projecto de fusão de duas empresas de calçado e artigos de coiro e pele na região da Benedita) (Rel. Act. 1976).

encontravam-se em fase de pré-avaliação ou de estudo de condições de viabilidade e quatro em fase de concretização, isto é, nenhum tinha sido ainda concluído. Através do relatório de 1980 ficámos a saber que alguns desses projectos, inclusivamente os iniciados em 1975, continuavam por concretizar.

Pela análise desta informação parece pois correcto o que atrás se afirmou, isto é, o Instituto não tem tido grande êxito como agente promotor da concentração entre PME's. É certo que em diversos relatórios os técnicos se queixam da falta de meios e de incentivos fiscais e financeiros, mas também é verdade que se reconhece que em certas situações «os obstáculos, que por vezes, surgem por falta de meios humanos para a formação de equipas e devido a outras dificuldades inerentes ao funcionamento do próprio Instituto, chegam a parecer perfeitamente insignificantes» (cf. Rel. de Act. do IAPMEI de 1976) <sup>(18)</sup>.

Pensamos que são vários, e de diversa natureza, os motivos que explicam o relativo fracasso deste tipo de acções:

1) O primeiro é específico da situação portuguesa e tem a ver com a outra face da «dualidade de impotências», acima referida.

A concentração de capitais é um movimento que tem como centro propulsor o poder privado das grandes empresas ou grupos <sup>(19)</sup>. Não que o Estado lhe seja alheio, mas tem nele, normalmente, uma posição auxiliar, complementar e não principal. Do ponto de vista da interpenetração entre poderes públicos e poderes privados, no processo de regulação da economia, a dominância é destes últimos. Uma vez destruídos, em 1975, os grandes grupos industriais e financeiros, através das nacionalizações, desapareceram concomitantemente os polos atractivos da concentração.

2) O segundo motivo do fracasso diz respeito ao modo como se pretendia promover a fusão de capitais.

<sup>(18)</sup> Interessante é verificar que em 1982 o serviço de acções colectivas (SPAC) faz, no seu relatório, referência à cooperação entre GE e PME propondo-se à apresentação de um acordo-tipo, o que pode significar um modo diferente (alternativo e complementar) de tratar a questão da dimensão das unidades industriais.

<sup>(19)</sup> «A concentração deriva materialmente do direito público em dois aspectos do seu processo: o seu aspecto *colectivo* e o seu aspecto *unilateral*. Todas as formas de concentração partem de um certo grau de poder económico e têm como efeito criar um poder sobre estruturas jurídicas privadas» (Farjat, 1982: 375).

São conhecidos dois tipos de fusão: a fusão-absorção, que se dá quando uma sociedade absorve outra ou outras sociedades; a fusão por combinação, quando duas ou mais sociedades existentes desaparecem enquanto pessoas jurídicas e formam uma nova sociedade. Como afirma G. Farjat, «esta última — também designada por fusão «igualitária» — é bastante rara». As fusões são normalmente o fruto de sociedades mais poderosas que absorvem sociedades mais fracas (cf. Farjat, 1982: 163).

Ora, o que o IAPMEI pretendia promover era, precisamente, a fusão por combinação, de várias PME's, numa base igualitária. O Estado aparecia como dinamizador desinteressado do redimensionamento industrial. Este processo, para além de contrariar a lógica do movimento de concentração de capitais, choca ainda com a realidade sociológica deste tipo de empresas. As PME's são hoje o lugar onde a relação propriedade-capital é mais estreita. Um estudo feito em França, em 1984, revelou que apenas 10% eram dirigidas por um responsável não proprietário. «Trata-se, na maior parte dos casos, de empresas pessoais ou familiares camufladas em falsas sociedades de capitais. Esta interdependência empresa-família não pode deixar de influenciar a lógica financeira das PME's». Todos os movimentos de capitais são orientados no sentido de preservar a sua autonomia e reforçar a correlação propriedade do capital-poder. «O seu carácter familiar não as incita à abertura do capital social a outros accionistas para, assim, poderem preservar a independência e a autonomia da gestão. A esta hipótese preferem o endividamento» (cf. Pages-Giordan, 1985). Deste modo, uma fusão voluntária com perda de identidade será naturalmente uma solução de difícil aceitação, por uma PME<sup>(20)</sup>.

3) O terceiro motivo que, a nosso ver, pode ainda contribuir para o fracasso da política de redimensionamento através da fusão, está relacionado com as duplicidades de natureza

---

<sup>(20)</sup> Por este e outros motivos, intrínsecos à sua própria lógica de funcionamento, as estratégias dos grupos privados passam hoje cada vez menos por formas de absorção das PME's e mais por formas de dominação que preservam a autonomia formal destas empresas, produzindo a centralização dos centros de decisão mas não da propriedade. Esses centros de poder privado não são muitas vezes susceptíveis de apreensão jurídica, são subterrâneos no mundo do direito, no sentido de que a sua fotografia jurídica não corresponde à sua imagem real (a uma concentração económica corresponde, por vezes, uma descentralização jurídica). Está, pois, mais que ultrapassada a ideia de que a não diminuição do número de empresas no registo comercial prova o retrocesso do fenómeno da concentração em termos de poder económico.

técnica e económica que, como atrás referimos, atravessam hoje o fenómeno PME.

A actual sobrevivência, e até reprodução, das PMEs é entendida, por alguns autores, como um produto da crise e, por outros, como remédio para ela. Como afirma A. Marouani «a crise gerou um meio favorável ao desenvolvimento das PMEs em virtude do refluxo que conheceu o fenómeno da planificação tanto no plano ideológico como no plano estritamente económico. As flutuações da taxa de câmbios, a instabilidade dos preços ao nível mundial e o endividamento tornam muito difícil qualquer previsão a médio e longo prazo, sem a qual não é possível planificar.

A questão que se coloca é então a de saber se o desenvolvimento das PMEs se explica hoje apenas por uma conjuntura de crise ou se, pelo contrário, se assiste a um movimento de natureza estrutural relacionado com transformações tecnológicas e sócio-culturais. No primeiro caso a recrudescência da forma PME é um efeito da crise e uma das suas manifestações originais. No segundo a emergência da forma PME aparece como resposta duradoura do sistema a um disfuncionamento estrutural, uma espécie de retorno à «pureza original dos bons velhos tempos» da concorrência verdadeira, à sua flexibilidade original» (Marouani, 1985) <sup>(21)</sup>.

Sendo verdade que tanto este motivo, como o anterior, não são específicos da situação portuguesa pensamos que não deixarão de condicionar as medidas que, entre nós, sejam tomadas com o sentido de alterar a dimensão das empresas.

2. Temos vindo a referir o apoio às PMEs, e nomeadamente os diplomas legais em que este foi formalizado, como um modo ou uma forma de continuidade do processo liberalizante iniciado em 1970. Vimos primeiro qual o seu sentido e a sua compatibilidade com diversos projectos políticos. Analisámos também, detalhadamente, um caso de não aplicação <sup>(22)</sup>

---

<sup>(21)</sup> A flexibilidade pode ser entendida de duas maneiras, que não se excluem em todos os aspectos: como acentuação da exploração da força de trabalho sob a forma de produção de mais-valia absoluta e/ou como uma adaptação às transformações industriais. Nos dois casos a PME constitui uma solução na medida em que, por um lado, fracciona o colectivo de trabalhadores e facilita, assim, a sua exploração e, por outro, adapta-se mais facilmente às novas tecnologias leves.

<sup>(22)</sup> A não aplicação desta disposição coloca-nos o problema de saber se podemos falar de *aplicação selectiva* do decreto lei em que ela se insere. Não são fáceis de traçar os contornos exactos deste conceito, que já antes referimos. Com efeito, o facto de um diploma

— participação e fiscalização pelos trabalhadores da gestão das empresas — e outro — fusão de empresas — em que os resultados da aplicação não foram, de modo nenhum, positivos. Pretendemos agora mostrar, relativamente ao conjunto das medidas de apoio às PME's, qual o grau de discrepância entre o Estado formal e informal ou, mais especificamente, qual o grau de discrepância entre os objectivos globais que o Estado aponta para a sua acção como regulador da economia e modo como concretamente a orienta. Os dados que vamos apresentar não se baseiam, ainda, no estudo da acção do IAPMEI, resultando apenas da aplicação de um questionário a todas as leis, decs. lei, despachos normativos e despachos ministeriais publicados entre 1974 e 1980, o que, de certo modo, ainda os torna mais significativos.

O questionário compunha-se de sete perguntas com a seguinte justificação e resultados:

---

legal ser aplicado de forma desigual não implica necessariamente que se esteja perante um caso de aplicação selectiva. Nas discussões realizadas no Centro de Estudos Sociais, temos sido de opinião que, para que se possa falar de aplicação selectiva, é necessário que a selecção se verifique relativamente aos objectivos principais de um diploma legal. Assim, por ex., a Lei 77/77 (conhecida por lei Barreto sobre a Reforma Agrária) foi aplicada selectivamente: amplamente usada para a definição de reservas ela foi completamente ignorada para a continuação das expropriações.

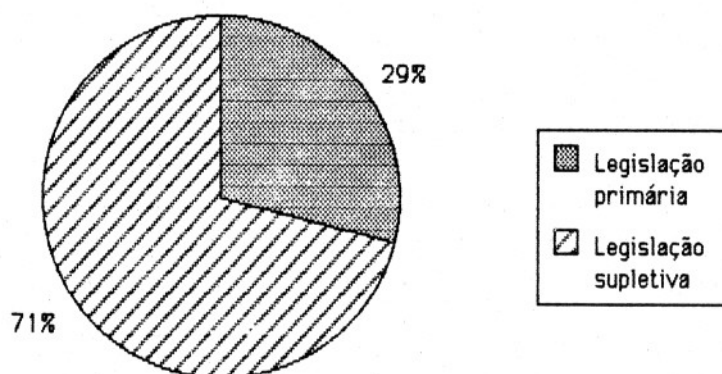
Relativamente ao caso que analisámos atrás — «divulgação e apoio pelo IAPMEI de experiências válidas de participação dos trabalhadores na gestão e fiscalização das empresas» (al. i do art.º 3.º do Dec.-Lei n.º 51/75) — consideramos que, embora se trate de uma situação de fronteira, nos encontramos ainda perante um caso de aplicação selectiva. O objectivo principal deste decreto é a criação de um organismo que forneça apoio técnico, económico e financeiro às PME's, com intervenções de tipo conjuntural e de tipo estrutural. Neste contexto a alínea citada parece ser marginal. No entanto, se tivermos em conta as propostas das forças políticas que referimos e o momento em que o decreto foi aprovado, não poderemos deixar de conferir maior importância aquela disposição e, conseqüentemente, à sua não aplicação.

O mesmo se não poderá dizer relativamente ao conjunto de diplomas que vamos analisar de seguida: o facto de as medidas conjunturais se sobreporem às de tipo estrutural, num determinado período, deverá ser entendido como uma aplicação desigual, visto que não distorce de per si a substância dos diplomas, e não como uma aplicação selectiva.

Situação diferente das que estamos a analisar é aquela em que a própria lei tem uma estrutura aberta, genérica, remetendo para a administração a escolha dos critérios e modos concretos de aplicação, de acordo com critérios de oportunidade. Neste caso, que aliás se vem tornando característico do chamado Direito Económico,

a) *Grau de especificação*: para que uma lei possa ser aplicada é muitas vezes necessário que seja regulamentada. A não regulamentação pode, aliás, ser uma forma de inviabilizar a sua aplicação. Como se prova no gráfico I não foi isso que aconteceu relativamente ao apoio às PME's. A legislação supletiva (portarias, despachos normativos e despachos ministeriais) foi abundante e produziu as condições necessárias para a aplicação da legislação primária.

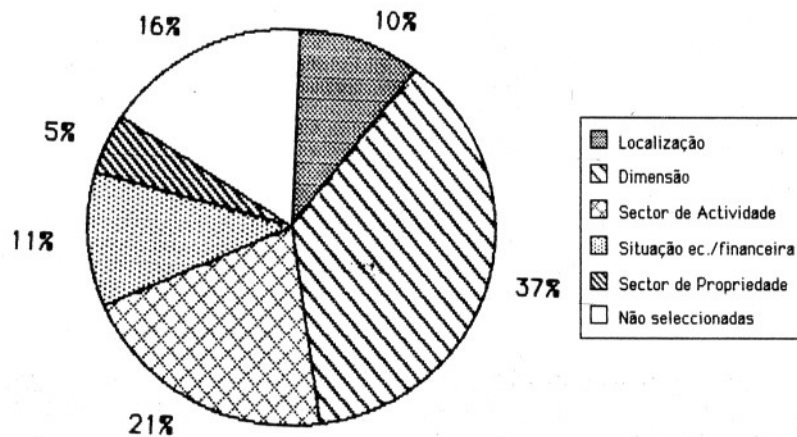
GRÁFICO I



tem pouco sentido falar de aplicação selectiva ou de instrumentalização da lei, devendo o seu estudo sociológico centrar-se, sobretudo, nas escolhas da administração. Um exemplo de disposição legal deste tipo é o art. 28 do *Código do Investimento Estrangeiro* sobre os contratos de transferência e tecnologia. A finalidade deste art. é evitar que, através destes contratos, se criem dependências tecnológicas e económicas de médio-longo prazo para as empresas compradoras de tecnologia, residentes em Portugal. Por este motivo, não é permitida a inclusão de determinadas cláusulas, taxativamente explicitadas no n.º 1. Mas, no n.º 3 do mesmo art., logo se permite a autorização de contratos que incluam algumas delas, quando as transferências de tecnologia assumirem especial interesse para a economia nacional, cabendo ao Instituto do Investimento Estrangeiro (I.I.E.) a apreciação caso a caso. A generalidade desta disposição, e a consequente amplitude de poderes conferidos ao Instituto, é tanto maior quanto é grande o atraso tecnológico de uma parte da nossa indústria. Assim, se quiséssemos saber o modo como o Estado Português evita que, através da importação de tecnologia, se criem outras dependências económicas (restrição no acesso a mercados, imposição de preços de venda do produto final, obrigatoriedade da transferência de melhorias, etc.), o mais importante seria o estudo das diversas decisões do I.I.E., podendo, neste contexto, não ter qualquer sentido ou interesse considerar as restrições do texto legal (o qual, globalmente considerado, nunca deixará de ser aplicado!).

b) *Crítérios de selecção das empresas*: a CRP privilegia determinados sectores de propriedade, empresas de determinada dimensão ou regiões mais desfavorecidas. O gráfico II mostra a forma como se combinam esses critérios neste grupo de legislação e demonstra ter sido a dimensão o critério privilegiado, de acordo com o que seria de esperar neste grupo de legislação.

GRÁFICO II

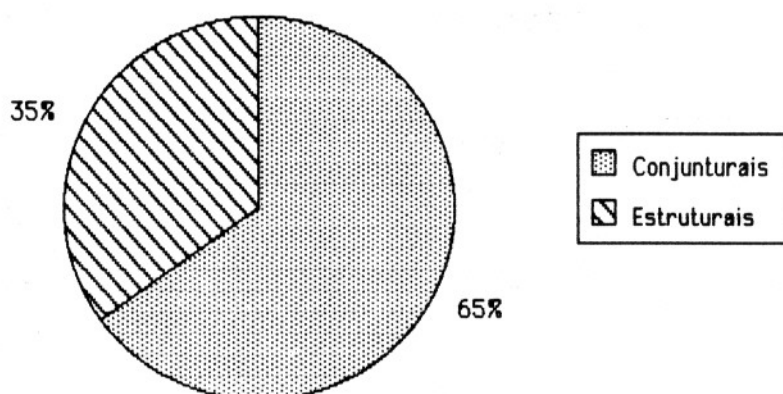


c) *Intencionalidade/tempo*: destinava-se a permitir avaliar se a actuação do Estado se concretizou predominantemente em medidas pontuais, ao ritmo de estrangulamentos em determinadas zonas do sistema produtivo, em resposta aos seus *inputs* e sem pretender alterar as condições estruturais do seu funcionamento; ou se, pelo contrário, nos encontramos perante projectos de transformação de um sector (ou sub-sector) como sector de actividade ou mesmo como sector de propriedade.

Como se mostra no gráfico III, a intervenção do Estado foi dominada pelas necessidades da conjuntura, o que pode ser parcialmente explicado pelo impasse político e relativa ingovernabilidade que caracterizaram a situação portuguesa neste período (cf. Santos, 1984). A ausência de transformações estruturais está também relacionada com o que temos vindo a afirmar sobre as características das PME e sobre os limites da acção do Estado neste sector: o desejo de manterem a sua

independência condiciona qualquer projecto de modernização; o Estado é desejado na qualidade de protector do *status quo* e não como agente transformador.

GRÁFICO III

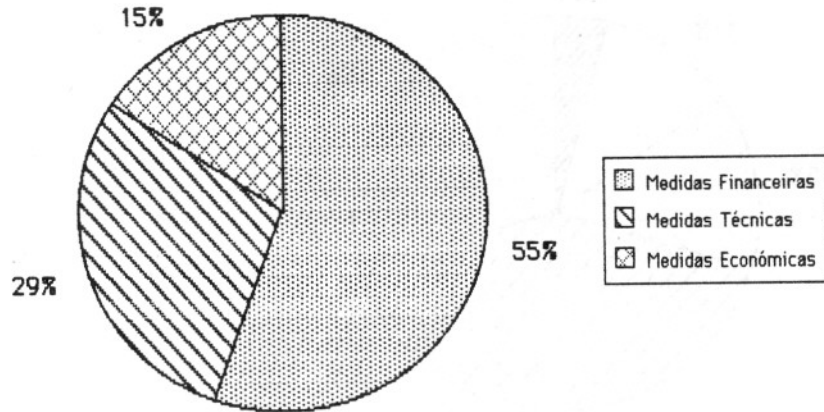


d) *Natureza dos objetivos*: pretendia saber-se se existiu apenas (ou predominantemente) uma transferência de rendimentos do Estado para o sector privado ou se este se assumiu como dinamizador directo de uma modernização do processo técnico de produção em determinados sectores (onde autonomamente ela se não verifica), ou mesmo do processo de concentração (em sentido amplo), onde ela não resulte do funcionamento do mercado, de acordo com o que se afirmava no decreto que criou o IAPMEI.

Os resultados obtidos (cf. gráfico IV) provam que as medidas financeiras dominaram as técnicas e as económicas, as transferências as transformações, o que só vem reforçar o que já se afirmou sobre o Estado e as PME's e sobre a lógica da concentração do capital.



GRÁFICO IV



e) *Sujeitos executores*: o objectivo era determinar qual o tipo de controlo que o Estado tem sobre a aplicação das medidas que preconiza. Responsabiliza-se directamente? Entrega a sua aplicação a outros organismos públicos mais ou menos personalizados? Ou entrega-a a entidades privadas?

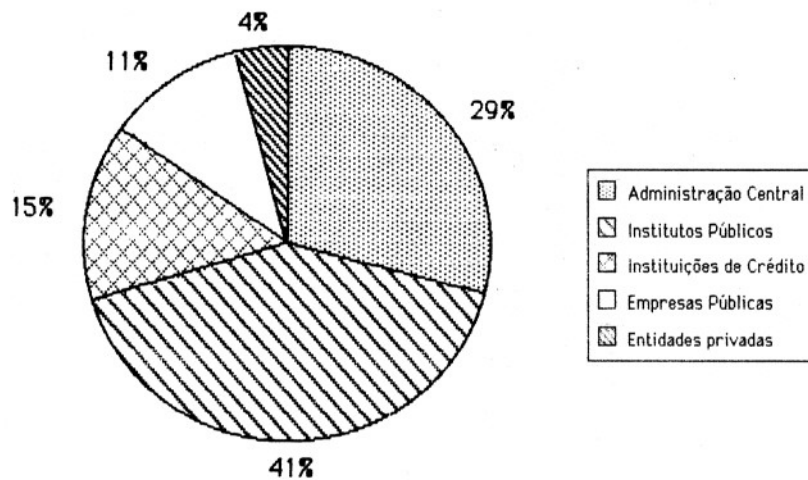
Os resultados apresentados no gráfico V demonstram que é dominante o recurso à administração personalizada para este tipo de acções, isto é, confirmam a tendência, que se vem verificando em toda a acção do Estado na economia, para o aumento das práticas de delegação de poderes no interior do próprio governo<sup>(23)</sup>. Uma tendência que foi antecedida pela deslocação de poderes do legislativo para o executivo, à medida em que aquele se tornou tecnicamente incapaz de responder à crescente complexidade de uma gestão pública da economia muito mais sensível aos critérios de oportunidade que aos de legalidade<sup>(24)</sup> <sup>(25)</sup>.

<sup>(23)</sup> Essa delegação de poderes chega a atingir certos centros de decisão privados aos quais se atribuem funções públicas (por ex. poderes de regulamentação a associação profissionais), ou se permite a participação na própria gestão dos serviços públicos. No projecto de reestruturação do IAPMEI, que vem sendo anunciado, é precisamente prevista esta última possibilidade.

<sup>(24)</sup> Sobre o despojamento do Parlamento do monopólio da produção jurídica e sobre os crescentes poderes legislativos do executivo cf. Ruivo, 1981.

<sup>(25)</sup> Sobre a «crise da lei», como principal instrumento de regulação social, cf. Hespanha (1985).

GRÁFICO V



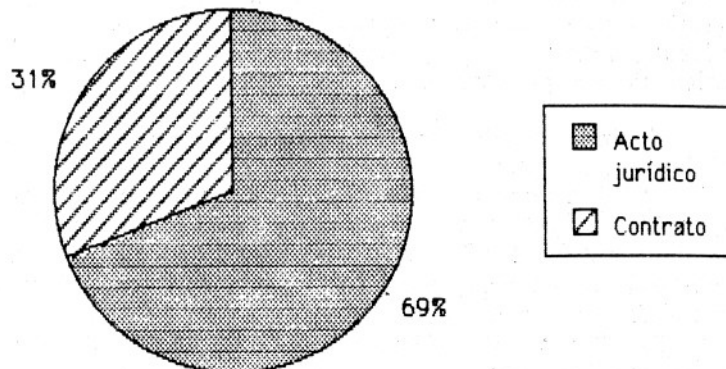
f) *Técnica jurídica*: quisemos ver se as empresas (quando destas se trate) ficam vinculadas ao cumprimento de determinadas obrigações como contrapartida dos benefícios recebidos, ou se, pelo contrário se trata, preferentemente, de simples donativos (mesmo que sob a forma de serviços) a fundo perdido.

Como é sabido a crescente acção do Estado na economia levou à transformação dos próprios meios de intervenção. Este passou a recorrer a modos de gestão privada negociando a sua acção com os destinatários em vez de os obrigar, sem mais, a determinados comportamentos, ou de lhes conceder sem contrapartida determinados benefícios. O contrato vem substituir, em muitos casos, o acto jurídico unilateral. Vários motivos costumam ser invocados para explicar a utilização pelo Estado de métodos contratuais (cf. Farjat, 1982: 437). Em primeiro lugar, razões psicológicas: um contrato será mais facilmente respeitado do que um regulamento; em segundo, razões de ordem técnica: quando existem numerosos centros de decisão privada com autonomia, torna-se difícil produzir e impor unilateralmente determinadas medidas de direcção económica. O que aconteceu, de facto, foi um crescimento dos poderes privados económicos (empresas, profissões, sindicatos), que nas suas zonas de influência passaram a deter uma posição de força, a qual lhes permite obrigar o Estado à negociação de determinados objectivos da sua política económica, partilhando deste modo o seu poder de regulação.

Não é por isso de estranhar que, no caso aqui analisado, o resultado apresente um sentido diferente do que acabamos de reconhecer como sendo a característica dominante dos modos de acção estatal (cf. gráfico VI). Com efeito, trata-se de medidas dirigidas a pequenas empresas, normalmente em situação de desequilíbrio financeiro, sem portanto grande capacidade e poder, não apenas para negociar determinadas medidas de apoio com o Estado, como também para se comprometerem a cumprir determinadas obrigações impostas por um contrato. O relativo peso com que, mesmo assim, aqui aparecem as medidas contratuais (31%) não contraria o que acabamos de afirmar visto que nelas estão incluídas todas as hipóteses de empréstimo.

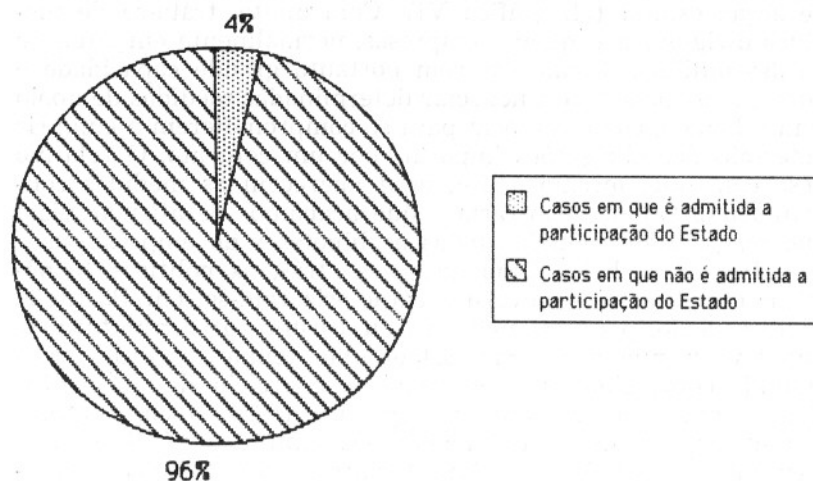
Por outro lado, como dissemos atrás, as políticas económicas dos diferentes governos caracterizaram-se, em Portugal, neste período, pela sua natureza ou (distorção) conjuntural, o que leva a que o próprio Estado não tenha condições para assumir compromissos e controlar o exercício de obrigações fixadas num contrato cuja duração ultrapasse o curto prazo. Note-se que mesmo relativamente às empresas públicas só a partir da publicação do «Livro Branco» sobre o sector empresarial do Estado, em Dezembro de 1984, se começou a falar na realização de contratos-programa (embora a CRP lhes faça referência, no art. 91, como forma de execução do plano).

GRÁFICO VI



g) *Participação do Estado no capital*: saber se o Estado admite, ou não, vir a participar no capital das empresas como forma ou contrapartida do apoio que lhes concede, dar-nos-á a relação entre formas de actuação em que o Estado é ou pode ser agente económico directo e as formas clássicas do fomento económico.

GRAFICO VII



O gráfico VII mostra que, na maior parte dos casos, o apoio concedido não cria a possibilidade de uma interferência directa no capital da empresa e, conseqüentemente, na sua gestão, o que coloca esta legislação na linha das actuações preconizadas a partir de 1970: preferencialmente de fomento económico, de acordo com os modelos europeus.

Assim, considerando o conjunto dos resultados obtidos, podemos concluir:

1) É grande a discrepância entre os objectivos genéricos e as formas regulamentares que modelam a acção do Estado, quando aqueles implicam transformações estruturais relativas à dimensão ou ao tipo de propriedade, ou comprometem a PME a médio ou longo prazo.

2) É pequena a discrepância, quando os objectivos genéricos apontam para meras actuações de conjuntura.

3) De qualquer modo, confirma-se que existe, neste domínio da regulação económica, um grande empenhamento por parte do Estado para fazer cumprir as suas medidas legislativas, o que faz com que seja pequena a discrepância entre Estado formal e informal e aumenta a importância das medidas de continuidade relativamente às de ruptura.

B. A revisão do condicionamento industrial

1. O segundo ponto de continuidade foi a *revisão do condicionamento industrial*.

Como referimos atrás, ela foi iniciada com a lei do Fomento Industrial, mas só foi terminada em 1979 com a publicação do Dec. Lei n.º 519/II/79 de 29/12. Nada melhor para mostrar o sentido da continuidade do que o próprio preâmbulo do decreto. Aí se afirma:

— «Qualquer que possa ser o juízo que o chamado 'regime do condicionamento industrial' se tenha tornado merecedor ao longo de muitos anos em que se pretendeu utilizá-lo para orientar o nosso desenvolvimento, o certo é que há muito se vinha afirmando (...) a necessidade da sua redução progressiva (...). A participação nos movimentos de integração europeia veio a ser invocada como uma das determinantes de um novo regime, que a lei 3/72, de 27/5, designou por 'regime de autorização', assim abandonando, crê-se que intencionalmente, a referência ao pouco prestigiado condicionamento. Com o Dec. Lei n.º 75/74, de 25/2, reduziu-se claramente o âmbito do condicionamento ou autorização, entendendo-se, aliás, que tal redução representava um passo natural no caminho que ficara apontado pela citada lei 3/72. E, finalmente, o Dec. Lei n.º 533/74, de 10 de Outubro, teve por confessada finalidade, como se diz no seu preâmbulo, substituir o chamado regime de condicionamento industrial, terminando assim o processo de decisão casuística e descricionária que sempre caracterizou a intervenção do governo no processo de industrialização do País. (...) A verdade porém, há que reconhecê-lo, é que, apesar da sua confessada e bem intencionada finalidade, o Dec. Lei 533/74 não conseguiu eximir-se a alguma timidez no seu propósito de desbloqueamento no acesso à actividade industrial e ao vício de um certo paternalismo inerente aos regimes que procurava ultrapassar».

Por isso se entendeu revogá-lo expressamente «eliminando as indústrias de acesso limitado e de acesso sujeito a requisitos. O primeiro não cabe notoriamente no sistema constitucional; o segundo não deixa de constituir uma forma de paternalismo que não tem lugar no Portugal democrático e livre e a Lei 46/77 não consente».

Repare-se que neste preâmbulo, se faz referência à lei de delimitação dos sectores pelo facto de esta consagrar o livre exercício da iniciativa económica privada e não por constituir o mais importante limite ao acesso à actividade industrial por esta forma de iniciativa, ao reservar determinados sectores de actividade à iniciativa económica pública, o que, obviamente,

confere ao *terminus* da liberalização um sentido muito diferente daquele que tinha no seu início.

Por este motivo o acesso condicionado à actividade industrial só terminou, verdadeiramente, com a aprovação da nova lei de delimitação dos sectores, que veio a deixar sem efeitos práticos relevantes o art. 85 da CRP. Só então se pode dar por completa a modelização liberalizante <sup>(26)</sup>.

## CONCLUSÃO

### A VIAGEM À EUROPA

Nem o mar é o caminho, nem o barco o nosso meio de transporte. O peso da história e da passagem fazem permanecer estes lugares no nosso imaginário colectivo. Contudo, pouco a pouco, vai-se fazendo a inversão da sua ordem: de um país onde «a terra acaba e o mar começa» para um país «onde o mar acaba e a terra principia» ou onde «o mar se acabou e a terra espera» (Saramago, 1984).

Ao dizermos que se encontra completo o enquadramento jurídico-institucional da economia portuguesa, na linha de desejos e promessas expressos em 1970, não esquecemos que funcionam ainda obstáculos constitucionais a uma perfeita mobilidade de mercado. Apesar da inexistência de um verdadeiro planeamento, da abertura dos sectores básicos à iniciativa privada e da crescente discrepância entre o enquadramento legal e as práticas sociais nas relações de produção e distribuição (Santos, 1984), a Constituição tem sido até agora um dos travões a uma certa «liberalização modernizante» do «factor de produção» trabalho assim como tem garantido a irreversibilidade das nacionalizações. Quanto a este último aspecto, diga-se, aliás, que vêm sendo anunciados certos modos de reorganização das empresas públicas que podem ter como consequência a perda do sentido da propriedade pública como capacidade de produção e apropriação de excedentes, sendo as empresas transformadas, por ora, em clientes privilegiados e garantidos de um

<sup>(26)</sup> Apenas uma referência a um outro pilar desta estrutura: o Dec.-Lei n.º 422/83 de 3/12 que regulamenta a *defesa da concorrência*. Fazendo-o «em moldes semelhantes às dos demais países europeus» (diga-se que alguns artigos parecem mera tradução de leis europeias) — como se afirma no respectivo preâmbulo — ele tem por objectivo «assegurar a transparência do mercado».

núcleo de empresas privadas a desenvolver à sua volta. Assim, por essa via, poderão passar a constituir muito mais modos de transferência de rendimentos de um sector para outro do que locais de produção e distribuição no interior do sector público. Como exemplo, refira-se a anunciada proposta de reestruturação da Petrogal que a transformaria numa PME, passando grande parte das suas actividades a serem subcontratadas a empresas privadas.

É sem dúvida um interessante exercício pegar hoje, em 1985, num pequeno livro publicado pela SEDES em 1974 (antes de Abril), intitulado *Portugal para onde vais?*, onde são desenhados quatro cenários para Portugal-1985: *Viagem à Europa, A Força da Tradição, Socialismo Ocidental e Um Outro Socialismo* <sup>(27)</sup>.

Excluimos o segundo por razões de todos conhecidas: o 25 de Abril inviabilizou a sua possibilidade. Excluimos também o quarto, como termo de comparação com a actual situação, por razões muito menos óbvias. Na verdade, se nos debruçarmos sobre as suas características fundamentais (repartidas pelas secções: ideologia dominante, condicionantes externas, poder e estruturas políticas e sistema económico e social), encontramos um cenário muito próximo do projecto de sociedade consagrado na Constituição da República de 1976. Um modelo de socialismo que «pelo seu carácter heterodoxo não conte com o apoio dos sistemas socialistas tradicionais» e que não exclui a abertura à Europa, «quando e se for possível em condições de não exploração económica», assentando na «desmontagem dos mecanismos geradores da exploração através de participação efectiva e criadora de todos os cidadãos na gestão da vida colectiva», no «trabalho como única origem do poder económico», «na descentralização da administração pública», no pluralismo das associações e organizações de base, na intervenção das organizações dos consumidores na orientação da produção e da comercialização, «no funcionamento do mercado como instrumento técnico de aferição e controlo, mas não como regulador da economia», na educação permanente e no nivelamento dos rendimentos, são alguns dos pontos deste cenário que provam o que afirmámos. Mas não são, seguramente, estas as águas por onde hoje navegamos.

O terceiro cenário — «*Socialismo Ocidental*» —, em alguns aspectos muito próximo do anterior, cabe ainda no projecto constitucional, nomeadamente depois da revisão de 1982, e tudo

---

(27) Abstráimos em todos os cenários da solução para o problema colonial, único ponto que perdeu claramente actualidade.

apontaria para que nele encontrássemos a previsão mais aproximada da actual situação. «Trata-se de uma forma de socialismo não radicalizada na medida em que aceita a manutenção de certas formas de propriedade privada, mesmo ao nível dos meios de produção, e a coexistência entre o sistema da economia de mercado e a intervenção directa do Estado, na orientação da economia, através do planeamento e do controlo dos sectores básicos e estratégicos, e na garantia duma equitativa satisfação das necessidades colectivas e de iguais oportunidades de acesso à riqueza, à cultura e à participação na vida colectiva». O poder do Estado, («representativo das classes trabalhadoras politicamente organizadas»), «é reforçado pela obtenção progressiva da propriedade dos meios de produção mais importantes», sendo que, «a sua intervenção na orientação da economia exige a socialização dos meios de produção necessários ao controlo dos sectores estratégicos». Outras características deste cenário são a planificação imperativa para o sector público e a subsistência da economia de mercado, o controlo do investimento estrangeiro, um sistema fiscal de base redistributiva, o nivelamento das classes sociais, etc. Não é, também, difícil de confirmar que não tem sido este o modo de estar e de agir das forças políticas e económicas dominantes, no Portugal de 1985.

Assim, fica-nos o primeiro cenário: *Viagem à Europa*. «Trata-se de considerar que a experiência actualmente em curso de intensificação de industrialização e abertura à Europa, se veio a demonstrar viável, enfileirando o País em 1985 entre os que adoptaram formas de sociedade de tipo ocidental, numa linha desenvolvimentista». «A iniciativa da actividade económica continuará a pertencer ao sector privado, actuando o Estado supletivamente nas áreas em que seja preciso assegurar um determinado nível de actividade, para manter o funcionamento do sistema no equilíbrio desejado»; «admite-se ser factor dinâmico, o confronto e o diálogo entre os elementos das forças produtivas, empresários e trabalhadores, o que deve ser assegurado através de actividades sindicais (...»); «são pressupostos base a existência de partidos políticos, o exercício de liberdades fundamentais a modernização do aparelho administrativo do Estado, a dinamização da vida sindical e dos associativismos de classe»; defende-se, entre outras coisas, o predomínio do sector industrial, como núcleo motor do desenvolvimento, a prioridade do investimento em sectores de máxima rentabilidade económica e o apoio aos sectores com possibilidades de se tornarem concorrenciais no mercado externo, a aceleração do fenómeno urbano. É possível que nem todos os pontos deste cenário tenham sido hoje conseguidos mas é



nesta «viagem» que andamos embarcados contra a corrente constitucional — que por vezes (cada vez menos) trava a velocidade do barco — e a favor de outras com mais poder efectivo.

Também em 70 se falava, sem heresia, num «sector público cada vez mais altamente responsável». Tocam-se os discursos do então Sec. de Est. da Indústria e do actual Ministro (nas suas linhas directrizes não necessariamente nos meios e modos concretos de acção), pese embora a inexistência de continuidade nas condições sociais objectivas; nomeadamente, não estão (ainda) refeitos os grandes grupos económicos, com que contava a «Nova Política Industrial» no fim da década de 60; mas, a possibilidade legal de reconstituição da sua base financeira tem curta duração.

São do actual Ministro da Indústria, na introdução ao livro branco do Sector Empresarial do Estado, as seguintes palavras com que terminamos, relembrando que o nosso objectivo foi tentar mostrar algumas linhas de continuidade no enquadramento jurídico-institucional da economia portuguesa a partir de 1970: — «Foi pena que alguns grupos financeiros não tenham sido persuadidos a aceitar as regras do jogo democrático em vez de terem sido destruídos. Como resultado os caminhos a percorrer para reestabelecer a confiança são mais difíceis».

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, C.F. (1980), *Direito Económico*, Lisboa, ed. A.E.F.D.L.
- Ataíde, A. (1970), *Elementos para um Curso de Direito Administrativo da Economia*, Lisboa, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal
- Baroin, D. e Fracheboud, P. (1983), «Les PME en Europe et leur contribution à l'emploi», *Notes et Etudes Documentaires*, n.º 4715-4716.
- Barreto, António (1974), «O Capitalismo Português: o Estado e o Desenvolvimento», *Polémica* n.º 4.
- Castro et al, Armando de (1971), *Sobre o Capitalismo Português*, Coimbra, ed. Vértice.
- Champaud, C. (1985), «Les PME: Tiers Monde du Système Industrielle?», comunicação apresentada ao II Colóquio da Associação Internacional de Direito Económico (AIDE) sobre o «Estatuto das PME nos Sistemas Económicos Contemporâneos», Nice.
- Farjat, G. (1982), *Droit Économique*, Paris, Thémis.
- Giordan-Pagés e Banville, E. (1985), «La Dynamique du Capital de la PME de Type Familial». Comunicação apresentada ao II Colóquio da AIDE, Nice.

- Hespanha, António (1985), «*Legalização, deslegalização, relegalização: uma perspectiva histórico-sociológica*», policop.
- Marouani, A. (1985), *PME, Crise et Perspectives de Developpement Autocentré*, Comunicação apresentada ao II Colóquio da AIDE, Nice.
- Marques, Alfredo (1980), *La Politique Économique Portugaise dans la Période de la Dictature (1926-1974): analyse de trois stratégies de l'État*, Tese de 3.º Ciclo, Grenoble.
- Marques, M. Manuel L. (1983), «A Regulação das Relações entre as Empresas: o caso da Subcontratação», em *Estudos Económicos e Jurídicos*, Lisboa, Imprensa Nacional (no prelo).
- Martins, J. T. (1983), *Capitalismo e Concorrência*, Coimbra, ed. Centelha.
- Martins, Rogério (1970), *Caminho de um País Novo*, Lisboa.
- Moreira, Vital (1971), v. Castro et al.
- Pereira, J. M. (1971), *Pensar Portugal Hoje*, Lisboa, ed. D. Quixote.
- Pereira, J. M. (1974), *Indústria, Ideologia e Quotidiano*, Porto, ed. Afrontamento.
- Ribeiro, J. (1986), *Os Agrupamentos Complementares de Empresas*, Lisboa, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal.
- Ruivo, Fernando (1981), «Aparelho Judicial, Estado e Legitimação», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 6.
- Santos, A. Ramos dos (1978), «Economia Portuguesa: Dez Anos. Cinco Modelos» (1969-1978). *Economia e Socialismo*, n.º 25-26.
- Santos, Boaventura de S. (1984), «A Crise e a Reconstituição do Estado em Portugal», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 14.
- Santos, Boaventura de S. (1985), «O Estado e a Sociedade na Semi-Periferia do Sistema Mundial: o Caso Português» (no prelo).
- Saramago, José (1984), *O Ano da Morte de Ricardo Reis*, Lisboa, ed. Caminho.
- SEDES (1973), *Portugal para Onde Vais?*, Lisboa.
- Silva, J. P. da e Afonso, R. (1980), *Direito Económico*, Lisboa, ed. do autor, II vol.