

Sector público empresarial: antes e depois do 11 de Março

Este pequeno artigo tem um triplice propósito:

- Apresentar o cadastro das participações financeiras herdadas do regime de depósito em 25 de Abril de 1974 e fazer a análise crítica da gestão desse património até à referida data.
- Atenta a nacionalização dos meios de produção desencadeada em Março do ano transacto, descrever a composição do actual sector público empresarial, quantificar o seu peso na economia nacional e efectuar uma comparação internacional.
- Avaliar sumariamente a actuação recente do Estado enquanto responsável directo pela gestão de uma significativa parcela do aparelho produtivo nacional.

1. Sem preocupações de grande rigor analítico, pode dizer-se que a história da intervenção directa do Estado capitalista na vida económica remonta aos primórdios do presente século. De facto, é a partir dessa altura que se constituem «sectores públicos empresariais» para o exercício e prestação de «serviços públicos»: transportes urbanos, hospitais, estabelecimentos de ensino e de investigação, produção e distribuição de energia, etc.

A crise de acumulação que abalou o capitalismo nos anos 30 determinou mudanças qualitativas profundas no sistema, que compreenderam, nomeadamente, uma transformação do papel (mas não da natureza) do Estado no que se refere ao aspecto económico. As novas exigências de desenvolvimento das forças produtivas e a necessidade de inverter a tendência para a queda da taxa de lucro implicaram certos ajustamentos do capitalismo monopolista, particularmente no que respeita ao apelo às estruturas do aparelho de Estado. Este, correspondendo ao imperativo de reajustamento do sistema, converte-se num instrumento indirecto de acumulação do capital monopolista, suportando o peso dos desequilíbrios e das distorções engendradas pelos grandes grupos económicos, que, um pouco por toda a parte, consolidavam a sua posição e impunham a dominância do económico sobre o político. Note-se, contudo, que a intervenção do Estado na organização da acumulação, concentração, centralização e internacionalização da produção capitalista se realizou sem prejuízo de uma certa autonomia do poder político relativamente ao económico. Essa «independência», por vezes relativa, fundamenta-se, por um lado, na necessidade de salvaguardar, junto da classe dominada, uma imagem de Estado incorrupto e incorruptível, não alinhado com os interesses do capital monopolista, e, por outro, no imperativo de conter o poder (por vezes ameaçador) dos monopólios. No primeiro caso procura-se manter a coesão do edifício do poder, precavendo-se a abertura de «brechas revolucionárias»;

no segundo trata-se de vincar uma supremacia do poder político sobre o poder económico, visando-se «domesticar» a desmesurada ambição deste.

A progressiva estruturação e significação de sectores públicos empresariais exigiu a adopção de estratégias de participações estatais que se revelaram instrumentos maleáveis de intervenção e controlo da actividade económica. *Grosso modo*, essas estratégias têm vindo a permitir ao Estado capitalista a realização de objectivos como os seguintes:

- Orientação e controlo do poder económico dos monopólios;
- Racionalização e/ou consolidação de estruturas sectoriais;
- Consecução de uma determinada distribuição regional dos investimentos;
- Protecção da indústria e da tecnologia nacionais relativamente ao capital estrangeiro e associação com este nos termos mais favoráveis à economia do país, nomeadamente sob a forma de *joint-ventures*;
- Prossecução de um nível adequado de equipamentos colectivos, etc.¹

No nosso país, apesar de a interpenetração do capital bancário com o capital industrial se ter intensificado a partir de 1947², só em meados da década de 60 se manifesta claramente o controlo pelo capital financeiro de importantes sectores produtivos, designadamente:

- Alimentação e bebidas;
- Tabacos;
- Celuloses;
- Cimentos;
- Químicas;
- Vidros;
- Metalurgias de base;
- Construção de máquinas;
- Montagem de automóveis;
- Estaleiros navais.

À consolidação das posições dos grupos económicos dominantes (C. U. F., Banco Português do Atlântico, Banco Borges & Irmão, Champalimaud, Banco Fonsecas & Burnay, Banco Espírito Santo e Comercial de Lisboa e Banco Nacional Ultramarino) correspondeu uma transformação do papel do Estado, que, de instrumento predominantemente ao serviço de uma burguesia agrária, se converte à defesa e protecção de uma burguesia financeira desejosa de afastar os horizontes sombrios da autarcia e de, paralelamente, adquirir suficiente dimensão para aguentar o embate da concorrência internacional intermonopolista. A indiscriminada utilização, pelo capital monopolista, da enorme capacidade de financiamento de instituições de crédito dependentes ou ligadas ao aparelho de Estado (Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência, Sociedade Financeira Portuguesa, Banco de Fomento Nacional, etc.), os avultados subsídios concedidos pelo

¹ Sobre a actividade dos sectores públicos empresariais na Europa ocidental consultar *Le Rôle actuel et les relations des entreprises publiques dans les économies européennes*, Congrès CEEP, realizado em Londres de 16 a 19 de Junho de 1975.

² A revisão da Lei do Condicionamento Industrial, em 1947, proibindo a concorrência entre monopólios, favoreceu, na prática, a consolidação do capitalismo monopolista.

Estado a empresas privadas³ e o magnânimo acolhimento conferido ao capital estrangeiro a partir de 1964-65 constituem significativos reflexos da identidade de interesse e sintonia de actuação dos poderes político e económico.

Ao contrário do sucedido na generalidade dos países capitalistas, e não obstante o Estado ter procurado criar uma imagem de isenção e «independência», o poder económico teve ensejo de se assenhorar do controlo do poder político. A submissão do Estado aos grandes grupos económicos manifestou-se, principalmente, pela ausência de uma vontade política determinada e forte no sentido da gestão intencional da apreciável carteira de participações financeiras parcialmente referida no número seguinte⁴. Saliente-se, todavia, que, ainda que o Estado tivesse querido e podido libertar-se do domínio do poder económico, não teria tido, com toda a probabilidade, a capacidade indispensável à gestão coordenada e eficaz desse património. Adiante procuraremos identificar as razões desse impedimento.

2. O quadro n.º 1, que seguidamente se apresenta, patenteia o conjunto das participações mais importantes do Estado⁵ no capital social de empresas metropolitanas.

³ «Entre 1963 e 1971, os subsídios concedidos pelo Estado a empresas privadas atingiram, de acordo com as Contas Nacionais, 13 885 000 contos» (Eugénio Rosa, *Os Trabalhadores e o Custo de Vida*, «Cadernos Seara Nova», Lisboa, Seara Nova).

⁴ A Inspecção de Gestão das Participações do Estado (I. G. P. E.) é criada somente em Agosto de 1972, incumbindo-lhe especialmente:

- a) Examinar os relatórios dos delegados do Governo e administradores por parte do Estado, informando sobre eles o Governo e propondo as providências que a sua leitura mostre serem necessárias;
- b) Chamar a atenção dos delegados do Governo e administradores por parte do Estado para as omissões em que incorram no exercício das suas funções;
- c) Zelar pela execução das instruções do Governo sobre a gestão dos interesses do Estado nas empresas privadas.
- d) Manter em dia o cadastro das participações do Estado, institutos públicos, empresas públicas e organismos corporativos e da previdência.

(Refira-se que o Estado, ao terminar o III Plano de Fomento, não possuía elementos que lhe permitissem identificar com rigor as empresas em que participava directa ou indirectamente e os seus representantes nessas empresas.)

Para fazer face às tarefas descritas, a I. G. P. E. dispunha de três funcionários (um inspector-geral, um economista e uma secretária).

⁵ Para efeitos de interpretação do quadro n.º 1 deve considerar-se «Estado» o conjunto formado pelas seguintes entidades titulares de participações:

Fazenda Pública (F);

Previdência (P);

Empresas públicas, de que apenas são referidas as seguintes:

Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência (CGD);

Banco Nacional Ultramarino (BNU);

Banco de Angola (BA);

Correios e Telecomunicações de Portugal (CTT);

Fundos (autónomos e não autónomos), de que apenas será referido o Fundo de Turismo (FT);

Organismos de coordenação económica e organização corporativa (OCE);

Autarquias locais, de que apenas serão referidas as seguintes:

Câmara Municipal de Lisboa (CML);

Câmara Municipal da Guarda (CMG).

Toda e qualquer partição deste conjunto se considera «Estado».

**Participações (directas e indirectas) mais significativas do Estado no capital social de empresas metropolitanas
(situação em Abril de 1974)**

[QUADRO N.º 1]

Número de ordem	Denominação social	Actividade	Capital social (em contos)	Participações			
				Directas		Indirectas	
				Entidade titular	Porcentagem	Sociedade participante	Porcentagem
0	Minas de Vila Cova	Extracção de carvão.	45 000	—	—	58	40
1	Amerada Hess Corporation of Portugal	Extracção de petróleo bruto e gás natural.	US \$ 1 100 000	F	20	—	—
2	Esso Exploration and Production Portugal, Inc.	Idem.	US \$ 4 000 000	»	20	—	—
3	Geogás — Sociedade Portuguesa de Hidrocarbonetos Gasosos, S. A. R. L.	Idem.	10 000	—	—	30	60
4	Phillips Petroleum Company Portugal	Idem.	US \$ 1 100 000	F	21,8	—	—
5	Portugal Sun Oil Company	Idem.	US \$ 1 100 000	»	20	—	—
6	Shell Prospex Portuguesa	Idem.	384 000	»	20	—	—
7	Sociedade Concessionária da Exploração de Petróleos em Portugal, S. A. R. L. — Sacorex	Idem.	130 000	»	20	30	79,65
8	Sociedade Nacional de Prospeção de Petróleos, S. A. R. L. — Petrogarbe	Idem.	16 900	»	20	39	80
9	Sociedade Portuguesa de Exploração de Petróleos, S. A. R. L. — Geosul	Idem.	25 400	»	20	—	—
10	Texaco Portugal — Prospeção e Produção, S. A. R. L.	Idem.	6 650 000	»	20	—	—
11	Companhia de Minas de Ouro de Penedono	Extracção de metais preciosos.	60 000	F 25; P 44	69	—	—
12	Sociedade de Pirites Alentejanas	Fabricação de minerais não metálicos e rochas industriais.	300 000	F	45	—	—
13	Companhia Industrial de Portugal e Colónias	Fabricação de massas alimentícias e produtos similares.	400 000	CGD	46,8	—	—

14	Companhia Portuguesa de Celulose	Indústria de papel.	270 000	F 13,3; P 33	46,3	58	13,59
15	Empresa Editorial Electrotécnica — Edel, L. ^{da}	Artes gráficas e edição de publicações.	—	—	—	37	22
16	Empresa do «Jornal de Notícias»	Idem.	22 500	—	—	30=17,73; 50=11,06	28,79
17	Gráfica — Artes Gráficas, L. ^{da} ...	Idem.	4 900	—	—	43	98
18	Renascença Gráfica	Idem.	9 000	BNU	33,25	—	—
19	Sociedade Gráfica de «A Capital»	Idem.	71 300	BNU	52,31	39	5,2
20	International Paints de Portugal, S. A. R. L.	Indústrias químicas.	6 000	—	—	50=10; 32=20	30
21	Amoníaco Português	Fabricação de produtos químicos industriais.	310 000	F 10,78; P 6,8; OCE 20,49; CGD 12,9	50,97	—	—
22	Nitratos de Portugal	Idem.	200 000	—	—	58 OCE=5,1; 30=51,8; 21=17,1	12,9 74
23	Combustíveis Industriais e Domésticos, S. A. R. L. — Cidla	Fabricação de gases industriais, comprimidos ou solidificados.	350 000	—	—	30	38,68
24	Fosforeira Portuguesa	Fabricação de fósforos	12 000	F	25	—	—
25	Sociedade Nacional de Fósforos ...	Idem.	14 000	F	25,3	—	—
26	Companhia de Pólvoras e Munições de Barcarena	Fabricação de explosivos, munições e artigos de pirotécnica.	45 000	F	33,3	—	—
27	Explosivos da Trafaria	Idem.	—	—	—	60	24,9
28	Companhia Nacional de Petroquímica, S. A. R. L.	Refinarias de petróleos.	500 000	—	—	31=71,4; 39=20,4	91,8
29	Companhia Portuguesa de Petroquímica	Idem.	450 000	—	—	30=57,1; 21=0,3	57,4
30	Sociedade Anónima Concessionária da Refinação de Petróleos em Portugal — Sacor	Idem.	1 500 000	F	33,4	39	2,5
31	Sociedade Portuguesa de Refinação de Petróleos — Petrosul ...	Idem.	755 000	F	34	39	30,6
32	Sociedade de Construções Metálicas, L. ^{da}	Fabricação de produtos metálicos e de máquinas, equipamento e material de transporte.	150	—	—	50	99

[QUADRO N.º 1] (Continuação)

Número de ordem	Denominação social	Actividade	Capital social (em contos)	Participações			
				Directas		Indirectas	
				Entidade titular	Porcentagem	Sociedade participante	Porcentagem
33	Construtora Moderna	Fabricação de produtos metálicos, com excepção de máquinas e material de transporte.	60 000	—	—	36	52,5
34	Eduardo Ferreirinha & Irmão ...	Fabricação de máquinas não eléctricas.	—	—	—	60	26,6
35	Petróleo Mecânica Alfa, S. A. R. L.	Fabricação de máquinas e equipamentos especiais para a indústria.	28 000	—	—	30	45,86
36	Sociedades Reunidas de Fabricações Metálicas, S. A. R. L. — Sofrefame	Fabricação de material de caminho-de-ferro.	250 000	P	24,924	58	31,85
37	Companhia Portuguesa de Electricidade	Electricidade, gás e vapor.	5 700 000	F 4,1; P 43,5; CGD 1	48,6	58	6
38	Empresa Insular de Electricidade (Ponta Delgada)	Idem.	60 000	—	—	37	25
39	Sociedade Nacional de Petróleos — Sonap	Comércio por grosso de combustíveis líquidos e gasosos e lubrificantes.	400 000	F	20	30	11
40	Sopor (Sociedade para a Exploração de Portos)	Comércio a retalho.	5 000	—	—	30	99,9
41	Hotel Turismo da Guarda, L.da ...	Hotéis, pensões, parques de campismo e outros locais de alojamento.	51 000	FT 25,49; CMG 74,51	100	—	—
42	Turotel — Turismo e Hotéis dos Açores, S. A. R. L.	Idem.	16 000	FT	37,5	—	—
43	Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses — CP	Caminhos-de-ferro.	20 000	F	43,7	—	—
44	Empresa Geral de Transportes — EGT	Camionagem de carga.	9 000	—	—	43	78,7
45	Sacor Marítima	Transportes por água.	5 000	—	—	30 = 90; 29 = 2	92

46	Sofamar — Sociedade de Fainas de Mar e Rio	Idem.	—	—	—	60	50
47	Sonatra — Sociedade Nacional de Tráfego	Idem.	—	—	—	50	50
48	Soponata — Sociedade Portuguesa de Navios-Tanques, L.da	Idem.	270 000	—	—	30=25; 39=2,22; 50=16,66	43,88
49	Transnave — Sociedade Portuguesa de Navios-Cisternas	Idem.	9 990	—	—	50	33,33
50	Companhia Portuguesa de Transportes Marítimos — CTM	Transportes marítimos e cabotagem.	770 000	BNU	32,88	60=53,7; 58=13,42	67,12
51	Metropolitano de Lisboa	Metropolitano.	274 000	CML	98,3	—	—
52	Sata — Sociedade Açoriana de Transportes Aéreos, S. A. R. L.	Transportes aéreos.	50 000	—	—	53	49,89
53	Transportes Aéreos Portugueses — TAP	Idem.	1 250 000	F=24; CGD=5,87; BA=1,9; CTT=1,9	33,67	39	3,72
54	Companhia Portuguesa Rádio Marconi	Comunicações.	299 000	F=31,6; BNU=17,25	48,85	—	—
55	Banco de Angola	Bancos comerciais.	—	—	100	—	—
56	Banco Nacional Ultramarino	Idem.	1 000 000	—	100	—	—
57	Companhia de Seguros de Crédito	Idem.	100 000	F=60; BA=1,22; BNU=1	62,22	—	—
58	Banco de Fomento Nacional	Banco de investimento.	1 500 000	F=55,45; BA=9,7; BNU=9,14	74,29	—	—
59	Companhia Geral de Crédito Predial Português	Outros bancos.	550 000	F	37,5	—	—
60	Sociedade Financeira Portuguesa	Sociedades financeiras e de desenvolvimento.	1 500 000	F=17,1; BA=5; CGD=13,3	35,4	58	13,3
61	Companhia de Seguros Fidelidade	Companhias de seguros.	67 200	BNU	38	—	—
62	Companhia de Seguros União, S. A. R. L.	Idem.	30 000	—	—	30=35,4; 22=10	45,4
63	Companhia Portuguesa Imobiliária, L.da	Operações sobre imóveis.	1 500	—	—	43	50

[QUADRO N.º 1] (Continuação)

Número de ordem	Denominação social	Actividade	Capital social (em contos)	Participações			
				Directas		Indirectas	
				Entidade titular	Porcentagem	Sociedade participante	Porcentagem
64	Mercur — Comércio e Distribuição, S. A. R. L.	Idem.	—	—	60	75	
65	Proprial — Sociedade de Investimentos e Administração de Propriedades de Alcobaça, S.A.R.L.	Idem.	2 500	BNU	100	—	
66	Sociedade de Gestão Imobiliária, L.da	Idem.	1 000	—	43	50	
67	Sociedade de Investimentos Imobiliários da Praia da Rocha ...	Idem.	100 000	BNU	99	—	
68	Sociedade Predial e Agrícola, S. A. R. L.	Idem.	—	—	50	92,3	
69	Soturis (Terrenos para Construção de Motéis)	Idem.	10 000	—	30	97,6	
70	Rodes — Estudos e Projectos	Serviços prestados às empresas, com excepção do aluguer de máquinas e equipamentos não especificados.	2 500	BA	20	60	
71	Sege — Sociedade de Gestão e Est. de Empresas, S. A. R. L.	Idem.	10 000	BNU	37	39	
72	Radiotelevisão Portuguesa	Rádio e televisão.	100 000	F	60	—	
73	Turistrela	Divertimentos e serviços recreativos diversos.	60 000	FT	35,875	—	
74	Safilco — Sociedade para o Desenvolvimento de Produtos Químicos, S. A. R. L.	Actividades mal definidas.	1 400	—	—	30	

Fonte: o quadro foi elaborado com base em elementos retirados do relatório de um grupo de trabalho interministerial, presidido pelo Prof. Mário Murteira, mandatado para estudar as participações financeiras do Estado na indústria.

Observações: (a) Embora a situação descrita no mapa se refira a Abril de 1974, já se consideram como integrando o sector público o Banco Nacional Ultramarino e o Banco de Angola, nacionalizados depois daquele mês, mas durante 1974.

(b) Refira-se que, para além da sua participação no capital social de empresas, o Estado dispunha de outras formas de dominação e controlo: concessão de crédito automaticamente renovável por instituições a ele ligadas, prestação sistemática de avals e garantias, etc.

Da observação do quadro apresentado constata-se que as mais importantes participações directas ou indirectas do Estado se concentravam, em Abril de 1974, nos seguintes sectores de actividade:

- Indústrias extractivas;
- Indústrias alimentares;
- Indústrias do papel;
- Tipografia e edição;
- Refinação de petróleo e indústrias químicas;
- Fabricação de produtos metálicos, máquinas e material de transporte;
- Transportes marítimos e aéreos;
- Bancos, companhias de seguros e sociedades financeiras;
- Operações sobre imóveis, estudos e projectos e gestão de empresas;
- Hotéis e empreendimentos turísticos;
- Comércio por grosso e a retalho.

Nenhum critério decorrente de uma lógica económica parece poder justificar uma política de participações em sectores tão heterogéneos e tão desigualmente importantes para o produto industrial e para a formação bruta de capital fixo. Preferiu-se alargar o leque de participações em empresas de baixa rendibilidade e reduzida influência ao nível sectorial e nacional a criar ou consolidar posições em empresas de ponta operando em sectores-chave da indústria. Desta opção por uma política extensiva de participações em detrimento de uma política intensiva resultou uma deficiente composição sectorial das participações estatais. Por outro lado, a diversidade de entidades titulares desse património (Fazenda Pública, fundos autónomos, previdência, autarquias locais, organismos corporativos e de coordenação económica, etc.), a ausência de uma doutrina comum quanto a critérios de gestão e a políticas de financiamento das empresas participadas e a inexistência de uma instância capaz de assegurar, ainda que minimamente, a centralização, a organização e o comando único das empresas de participação estatal constituiriam sérios obstáculos a qualquer tentativa de estruturação do sector público empresarial⁶.

O Estado comportou-se como um accionista pouco exigente que se limita a receber dividendos e a financiar capital, não exigindo às empresas dos vários sectores contribuições específicas à sua política económica global, contida em tímidos e indicativos planos de fomento. Os representantes por parte do Estado e os delegados do Governo⁷ (normalmente

⁶ Acrescentem-se ainda os estrangulamentos gerados por uma Administração Pública caduca, hiperburocratizada e incapaz de responder adequadamente às solicitações que lhe eram dirigidas.

⁷ Em 1956 foi publicado o Decreto-Lei n.º 40 833, que conferia ao Estado a faculdade de nomear administradores nas sociedades em que fosse accionista ou naquelas em que tivesse participação nos lucros e sempre que usufruissem de exclusivos ou de benefícios especiais. O referido decreto permitia ainda ao Estado nomear, por um prazo de cinco anos, delegados do Governo nas sociedades concessionárias de utilização de bens de domínio público, beneficiárias de financiamentos, empresas de navegação consideradas de interesse nacional, sociedades que usufruissem de benefícios especiais ou de exclusivo e subconcessionárias ou subsidiárias das empresas acima referidas.

Em Novembro de 1962 foi publicado o Decreto-Lei n.º 44 722, que determinava que o Estado poderia nomear administradores nas empresas em que mais de metade dos investimentos fossem financiados ou avalizados pelo Estado ou por instituições de previdência.

nomeados em contrapartida de «relevantes serviços» prestados ao regime), não possuindo, na maioria dos casos, a competência técnica indispensável à gestão das empresas, constituíram como que um mero enclave da Administração Pública no órgão gestor das empresas, não impondo critérios de boa gestão nem sanções à má gestão, contentando-se, na melhor das hipóteses, com a aprovação de certos documentos e a fiscalização de certas categorias de receitas e despesas⁸.

3. O processo de nacionalização dos meios de produção desencadeado em Março do ano transacto determinou um significativo alargamento do sector público empresarial. Indicam-se seguidamente os sectores já nacionalizados onde a actividade produtiva é desenvolvida em exclusivo pelo Estado:

Produção, transporte e distribuição de electricidade, gás e água;
Siderurgia;
Tabacos;
Cervejas;
Celulose;
Adubos;
Produtos sódicos e clorados;
Petroquímica;
Cimentos;
Construção naval;
Seguros;
Bancos;
Transportes aéreos;
Transportes ferroviários;
Transportes de massa urbanos e suburbanos nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

A estes sectores há que adicionar as empresas já nacionalizadas em sectores só em parte nacionalizados, designadamente minas, refinação e distribuição de produtos petrolíferos e empresas de transportes públicos. A composição actual do sector público compreende:

- a) Empresas que eram propriedade integral do Estado em 25 de Abril de 1974, constituindo o antigo sector público produtivo da contabilidade nacional, repartido em sector público propriamente dito (Estado — Conta Geral do Estado, serviços autónomos de administração central, fundos autónomos, serviços autónomos de administração local e previdência social) e empresas públicas (autónomas e não autónomas);
- b) Empresas nacionalizadas desde 25 de Abril de 1974;

⁸ Sobre a actividade dos representantes do Estado transcreve-se um parecer emitido em Abril de 1972 por um alto funcionário da Presidência do Conselho: «À consideração superior, com o parecer de que a descoordenação actualmente existente na actuação dos representantes do Governo junto das empresas quase-públicas impõe a necessidade de definição de linhas de actuação coerentes e a institucionalização de processos visando a melhoria de coordenação das suas actividades.»

- c) Empresas controladas⁹;
 d) Empresas participadas¹⁰.

A carteira de participações directas em empresas do sector privado, calculada através da projecção para 1974 de valores da contabilidade nacional de 31 de Dezembro de 1973, ascendia aos montantes registados no quadro n.º 2.

[QUADRO N.º 2]

	Valor nominal (milhões de contos)	Valor de balanço (milhões de contos)
<i>Sem considerar as nacionalizações</i>		
Fazenda Pública	1,994	1,994
Autarquias locais	0,0145	0,0146
Fundos autónomos	0,044	0,044
Previdência social	0,161	0,170
Empresas públicas	0,315	0,744
	2,5285	2,9666 (+ 17,3 %)
<i>Considerando as nacionalizações</i>		
Bancos	4,1	7,3
Seguros	0,9	1,9
Outras empresas nacionalizadas	2,7	3,8
	7,7	13,0 (+ 67,5 %)

O quadro n.º 3, elaborado com base em informações facultadas pelos núcleos de estatística e cadastro e de estudos económicos do Instituto das Participações do Estado, ilustra o peso do actual sector público na economia nacional segundo três critérios:

- Valor acrescentado bruto ao custo dos factores¹¹ (VAB cf);
- Formação bruta de capital fixo (FBCF);
- Volume de emprego.

Da análise do quadro n.º 3 extraem-se as seguintes ilações:

- a) O actual sector público empresarial é directamente responsável por cerca de $\frac{1}{4}$ do valor acrescentado total, por quase metade da formação do capital nacional e por cerca de $\frac{1}{5}$ do emprego total;

⁹ Consideram-se controladas as empresas em que o Estado exerce um controlo pelo capital e/ou pelo financiamento, bastando que detenha mais de 50 % em capital nominal ou mais de 50 % dos capitais permanentes (capital próprio + capital alheio a médio e longo prazos), respectivamente.

¹⁰ Empresas participadas são aquelas em que o Estado participa, directa ou indirectamente, até ao limite de 50 % do capital nominal ou dos capitais permanentes.

¹¹ Diferença entre o valor da produção e as aquisições de bens e serviços a terceiros.

Parte do sector público na economia nacional (projeções para 1975 com base em valores da contabilidade nacional em 1973 e 1974)

[QUADRO N.º 3]

(Valores a preços correntes)

Subsectores	VAB cf (10 ⁶ escudos)				FBCF (10 ⁶ escudos)				Emprego por conta de outrem (unidades)			
	Total em 1973	Porcentagem	Total em 1974	Porcentagem	Total em 1973	Porcentagem	Total em 1974	Porcentagem	Total em 1973	Porcentagem	Total em 1974	Porcentagem
1. Sector público tradicional (a)	31 560	12,3	38 344	12,4	10 572	18,6	12 329	18,9	—	12,4	—	—
2. Empresas nacionalizadas	27 435	10,6	33 078	10,7	14 348	25,2	13 861	21,3	140 404 (b)	6,0	131 935 (b)	5,6
3. Empresas controladas	3 880	1,5	5 637	1,7	884	1,6	2 280	3,5	21 401	0,9	31 993	1,4
4. Total	62 875	24,4	76 789	24,8	25 804	45,4	28 470	43,7	454 484	19,3	—	—
5. Empresas participadas (20 %-50%) Empresas com intervenção (ao abrigo do Decreto-Lei n.º 660/74 e legislação complementar)	3 027	1,2	2 357	0,8	873	1,5	742	1,1	18 313	0,8	14 952	0,6
	6 146	2,4	6 856	2,2	2 956	5,2	1 923	3,0	55 809	2,4	56 255	2,4

Fonte: I. P. E.

(a) O «sector público tradicional» inclui as empresas públicas que eram propriedade do Estado em Abril de 1974.

(b) A diminuição do emprego nas empresas nacionalizadas de 1973 para 1974 (140 404 para 131 935) justifica-se por se ter considerado como nacionalizada, em 1973, uma empresa cujo estatuto não merecia esse tratamento. Aliás, como pode verificar-se adicionando os montantes indicados nas linhas 2 e 3, o emprego aumentou, de 1973 para 1974, nas empresas nacionalizadas e controladas (161 805 para 163 928).

- b) Se se elaborar um índice médio ¹² para avaliar o peso relativo de cada subsector, concluir-se-á que o mais importante é o «sector público tradicional» (14,4 %), logo seguido do subsector «empresas nacionalizadas» (13,9 %);
- c) Recorrendo de novo ao índice médio, inferir-se-á que a parte do sector público na economia nacional não atinge os 30 % (29,7 %). Portanto, mais de 2/3 da actividade económica nacional permanece sob controlo da iniciativa privada.

Do exposto se constata que o processo de nacionalização desencadeado em Março de 1975 não foi tão «exagerado» quanto algumas vezes interessadas no regresso ao capitalismo monopolista de Estado pretendem fazer crer. Esta constatação é, aliás, confirmada pelo quadro n.º 4.

Comparação das partes detidas pelas empresas públicas e nacionalizadas em alguns países da Europa ocidental (percentagem em relação ao total da economia)

[QUADRO N.º 4]

Países	Volume de emprego	FBCF	Volume de vendas	Índice médio
Alemanha	8,7	22,7	7,2	12,9
Áustria	(b)	(b)	22,3 (c)	(b)
Bélgica	8	13,5	4,5	8,7
França	11,2	33,5	10	18,2
Holanda	8,1	21	8,7	12,6
Inglaterra	7,5	18	10 (c)	11,8
Irlanda	(b)	(b)	8 (c)	(b)
Itália	11,6	28	8,1	15,9
Luxemburgo	5,6	15	3,7	8,1
Portugal (a)	11,5	33,6	14,0 (c)	19,7

(a) As percentagens indicadas para Portugal obtiveram-se da seguinte forma:

	VAB cf	FBCF	Emprego
Empresas nacionalizadas	10,6	25,2	6,0
Empresas públicas (sector público tradicional)	3,4	8,4	5,5
	14	33,6	11,5

Saliente-se que à data da elaboração deste quadro não existem dados rigorosos para determinar o emprego nas empresas públicas. Assim, a percentagem indicada (5,5 %) deve considerar-se como ordem de grandeza.

(b) Ignora-se o valor percentual.

(c) A percentagem indicada refere-se ao valor acrescentado, e não ao volume de vendas (se toda a produção for vendida, o valor acrescentado é igual ao volume de vendas deduzido da aquisição de bens e serviços a terceiros).

Fontes: C. E. E. P. — Centro Europeu das Empresas Públicas (Congressos de 1968 e 1975), estatísticas da O. C. D. E. e I. P. E.

O quadro n.º 4 patenteia claramente que, ao nível da participação das empresas públicas e nacionalizadas na economia, se verifica uma similitude de situações entre Portugal e algumas sociais-democracias europeias, designadamente França, Itália e R. F. Alemanha. Argumentar-se-á,

¹² Obtido pela média aritmética das percentagens do VAB cf, FBCF e volume de emprego, tomando os valores de 1973.

porventura, que a multiplicidade de formas jurídicas actualmente existente nos países citados no que respeita à definição de «empresa pública» impede a formulação de comparações rigorosas. Este argumento, embora pertinente, não altera, no essencial, a constatação sublinhada — de facto, mesmo que se considerem empresas públicas, como se faz em alguns países, aquelas cuja gestão é directamente controlada pelo Estado («empresas controladas»), o índice médio ascenderá a 21.0.

4. «Nas condições de estatização dos meios de produção, o local privilegiado de constituição ou reconstituição das forças sociais burguesas é o próprio aparelho de Estado.» (Charles Bettelheim.)

Inspiradas por um forte sentimento anticapitalista e antimonopolista, as nacionalizações dos bancos, das companhias de seguros e, posteriormente, dos sectores básicos da actividade económica (indústria, transportes e comunicações) constituíram o primeiro passo concreto para a reconstrução da economia por uma via de transição para o socialismo. A realização deste projecto de transformação social implicava, mais do que a mera transferência da propriedade jurídica dos meios de produção, a instauração de um poder e de uma capacidade social de utilização desses meios, ou seja, a sua socialização.

Não é este o lugar adequado para analisar as variáveis explicativas da gradual recuperação do controlo dos centros de decisão pelos antigos detentores do capital monopolista, que a todo o custo tentaram impedir a perda dos seus privilégios; dir-se-á apenas que o sucesso dessa luta obstinada se fica a dever, em grande parte, à inconsistência e indeterminação do poder político.

As contradições verificadas no seio da superestrutura política e ideológica reflectiram-se, ao nível económico, no bloqueamento da elaboração de um plano de transição enformado por uma estratégia de desenvolvimento que possibilitasse um mínimo de coerência no prosseguimento de uma política económica de transição¹⁸. A análise das consequências do referido bloqueamento afigura-se-nos prematura. Contudo, parece útil salientar desde já os reflexos, ao nível da actuação do sector público empresarial, área estratégica de acumulação das contradições do processo de transformação social iniciado com o 25 de Abril, da inexistência de uma planificação global da economia e da consequente indefinição de estratégias sectoriais.

Num rápido balanço da actividade das empresas públicas e nacionalizadas, dir-se-á, sem receio de simplismo, que a única mudança palpável nelas operada consistiu na substituição dos antigos conselhos de administração por comissões administrativas nomeadas pelo Governo. A ausência de um planeamento centralizado, traduzindo-se na falta de fixação de objectivos às empresas, nomeadamente no que respeita ao volume total de investimentos a realizar e às quantidades a produzir, levou à tomada de decisões individuais, à sobreposição de interesses e, por vezes, à agudização da concorrência entre elas.

¹⁸ Os trabalhos preparatórios da elaboração de um plano económico de transição foram desenvolvidos pelo Ministério do Planeamento e Coordenação Económica. Refira-se que um calendário geral da preparação do plano chegou a ser aprovado pelo Conselho Económico do IV Governo Provisório.

Quanto às empresas participadas e controladas, referir-se-á que a lógica subjacente à actuação dos antigos grupos económicos continuou a marcar profundamente o seu funcionamento.

Este processo não controlado e não combatido de recuperação dos mecanismos inerentes à gestão capitalista da economia poderia ter sido contido se tivesse havido consenso generalizado quanto à necessidade de tornar irreversível a via para a socialização dos meios de produção. A prossecução deste objectivo requeria a verificação das três condições seguintes:

- a) Organização dos departamentos sectoriais dos diferentes ministérios de que dependem as empresas públicas e nacionalizadas, com vista a habilitá-los funcionalmente para o acompanhamento da gestão daquelas, com submissão a um planeamento central e a políticas sectoriais bem definidas;
- b) Aproveitamento das vantagens da unidade de comando e organização das empresas controladas e participadas pelo sector público através de um instrumento executivo capaz de as disciplinar, organizar e gerir fora do quadro dos «valores» e da racionalidade capitalista ¹⁴;
- c) Mobilização da dinâmica dos trabalhadores para a construção socialista da economia através da institucionalização de um esquema de controlo organizado da produção e da gestão pelos trabalhadores ¹⁵.

Lisboa, 31 de Maio de 1976.

¹⁴ O Instituto das Participações do Estado (I. P. E.) foi criado, por decreto do Conselho da Revolução de 27 de Março de 1975, para «superintender, orientar e coordenar as intervenções do Estado na gestão e fiscalização das empresas privadas em cujo capital social o sector público participe». Por despacho do primeiro-ministro, de 23 de Abril de 1975, foi criada uma Comissão Instaladora (C. I.), com competência genérica para «desencadear todas as acções conducentes à rápida entrada em funcionamento do Instituto». Na prática, a C. I. cedo esgotou as tarefas que lhe foram cometidas, devendo destacar-se de entre o trabalho desenvolvido, a elaboração dos seguintes projectos de diploma:

Estatutos do I. P. E.;
Alteração ao direito das sociedades;
Estatuto do gestor do sector público;
Bases gerais do regime das empresas públicas.

À data em que escrevemos, decorrido mais de meio ano sobre o termo do mandato da C. I., o Estatuto do I. P. E. não foi ainda promulgado.

¹⁵ O Conselho de Ministros do V Governo Provisório aprovou um diploma contendo as bases gerais do «Controlo organizado da produção pelos trabalhadores», que não chegou a ser promulgado.

O VI Governo Provisório tem vindo a discutir um projecto de controlo de gestão. À data em que escrevemos, o referido projecto ainda não foi aprovado.