

Pactos Sociais em Portugal: da legitimação de projectos políticos globais à negociação de reformas das “relações industriais”?

*Maria da Paz Campos Lima*¹
*Reinhard Naumann*²

1. Introdução

A globalização dos mercados, a competição global, o incremento das tecnologias de informação, o desenvolvimento de blocos comerciais e de instituições políticas supranacionais, como é o caso da União Europeia tornam de grande actualidade o debate sobre a tese da convergência dos sistemas de “relações industriais”, defendida por Dunlop (1958) no final dos anos cinquenta. Com efeito, vários estudos comparativos de âmbito internacional, desenvolvidos nos finais dos anos 80 e nos anos 90, expressam a controvérsia em torno das teses da convergência, considerando principalmente duas dimensões de análise: a configuração dos sistemas de “relações industriais” quanto aos níveis de negociação privilegiados e sua articulação; e as mutações quanto aos conteúdos da negociação, designadamente na perspectiva da flexibilização (Campos Lima et al, 2000).

Locke, Kochan e Piore (1995), no estudo comparando 11 países da OCDE, assinalam a convergência das relações profissionais nos países industriais avançados, destacando como um dos traços comuns a tendência para a descentralização, com a crescente importância da empresa como lugar de decisão, no plano das relações de emprego e das “relações industriais”. Esta tendência, afirmam, constitui uma viragem em relação ao passado, em que os termos e as condições de emprego eram, de modo geral, estabelecidos pelos acordos sectoriais (convenções colectivas) ou transectorais (macro concertação). Identificam tal fenómeno, não só nos países em que o sistema de “relações industriais” é mais descentralizado, como os Estados Unidos, o Reino Unido, ou o Japão, mas também nos países com sistemas centralizados como, por exemplo, a Suécia.

Outros autores (Ferner, Hyman, 1997) sublinham a presença de diferentes lógicas de descentralização, a par da manutenção da importância do nível sectorial e da macro concertação, questionando a tese da convergência dos sistemas de relações profissionais, no que se refere aos níveis de negociação privilegiados.

Assim, referem que a descentralização das negociações tem ocorrido predominantemente numa lógica de “descentralização centralmente coordenada”, tomando geralmente a forma de uma devolução controlada e coordenada de funções dos níveis mais elevados para os níveis mais baixos do sistema. São referidos os exemplos da Alemanha e a Holanda, em que as “clausulas abertas” nos contratos colectivos sectoriais se tornaram cada vez mais importantes, permitindo maior flexibilidade de práticas ao nível das empresas (designadamente em matéria de tempo de trabalho)– não tendo no entanto sido posto em causa o princípio da negociação sectorial. Em contraste, a descentralização “desorganizada” corresponde aos casos do Reino Unido e dos Estados Unidos.

Por outro lado, o nível sectorial (embora com reformulações) tem mantido a sua importância, contra as previsões em sentido contrário, e o prognóstico avançado, no início dos anos 90, sobre a morte anunciada do neocorporativismo não se confirmou. Sendo verdade que não se restaurou o “modelo sueco”, noutros países, como a Áustria, o neocorporativismo manteve-se, na Holanda as

¹ DINÂMIA/ISCTE, Lisboa

² CIES/ISCTE, Lisboa

tendências de coordenação de longo prazo dos ajustamentos salariais prosseguiram, na Irlanda prosseguiram os acordos a nível central, em Espanha os acordos de concertação reapareceram nos anos recentes, com o estabelecimento do Conselho Económico e Social, em 1992, e em Portugal a concertação tripartida tem sido uma realidade com sucesso variável na última década (Ferner, Hyman, 1997).

Considerando os pactos sociais no quadro desta problemática colocam-se como questões-chave:

- a da articulação do nível macro da concertação com o nível micro das empresas, particularmente a capacidade dos actores a nível macro fazerem repercutir para os diferentes níveis do sistema as orientações consagradas nos acordos;
- a consagração nos próprios pactos sociais de medidas susceptíveis de encorajar a negociação a diferentes níveis, designadamente no sentido de consagrar e aprofundar a intervenção/participação dos trabalhadores e suas organizações ao nível das empresas;
- a relação problemática entre a concertação tripartida e o sistema político, tendo em conta a relação entre os acordos tripartidos e a autonomia legislativa do parlamento;

Por outro lado, tem-se afirmado uma nova geração de acordos de concertação social num conjunto significativo de países europeus, importando reflectir sobre o seu conteúdo, isto é, discutir em que medida os “novos pactos sociais” dos anos 90 exprimem a continuidade ou a ruptura com os “velhos pactos sociais” do compromisso keynesiano do pós-guerra, os quais não se centravam apenas na partilha crescente dos ganhos de produtividade, mas na definição de direitos e garantias (como, por exemplo, a estabilidade de emprego) que contribuíram para definir o modo de regulação fordista (Boyer, 1996). De facto, se nos anos 70 e 80 os pactos sociais (mais ou menos formalizados) ainda se podem considerar de certo modo inseridos na lógica fordista, visto que o acordo social subjacente apontava, no essencial, para a moderação salarial em troca da preservação do volume de emprego, nos anos 90, exprime-se uma outra lógica, com a afirmação crescente de orientações e normas relativas à flexibilidade interna e externa, visando o aumento da competitividade.

Não sendo nossa intenção, neste texto, explorar as virtualidades e limites dos diferentes tipos de pactos, pensamos ser relevante a interrogação da sua capacidade diferenciada em assegurar a coesão social, a redução das desigualdades sociais e a resposta aos fenómenos de pobreza e exclusão social.

Portugal surge como um caso de particular interesse, não só quanto às diferenças de calendário, por comparação com os países centrais, mas também, quanto ao significado de tais diferenças num país semiperiférico, marcado pela crise revolucionária de Abril de 1974, e pela centralidade do Estado. Com efeito, algumas das características da relação salarial fordista (consumo de massa, estabilidade e segurança do emprego) entram em Portugal em meados dos anos 70, por via da mobilização colectiva dos trabalhadores, quando nos países centrais a relação salarial fordista começava a ser questionada (Santos, 1985, 1990).

Com efeito o neocorporativismo faz a sua entrada em Portugal, a partir de 1984, com a constituição do Conselho Permanente de Concertação Social, quando se anunciava a crise das experiências macrocorporativas nos países centrais. E surge, num contexto em que disparavam formas de flexibilidade defensiva, fortemente regressivas em termos sociais, como os salários em atraso, o desenvolvimento da economia subterrânea, o trabalho infantil etc. (Campos Lima, 1994).

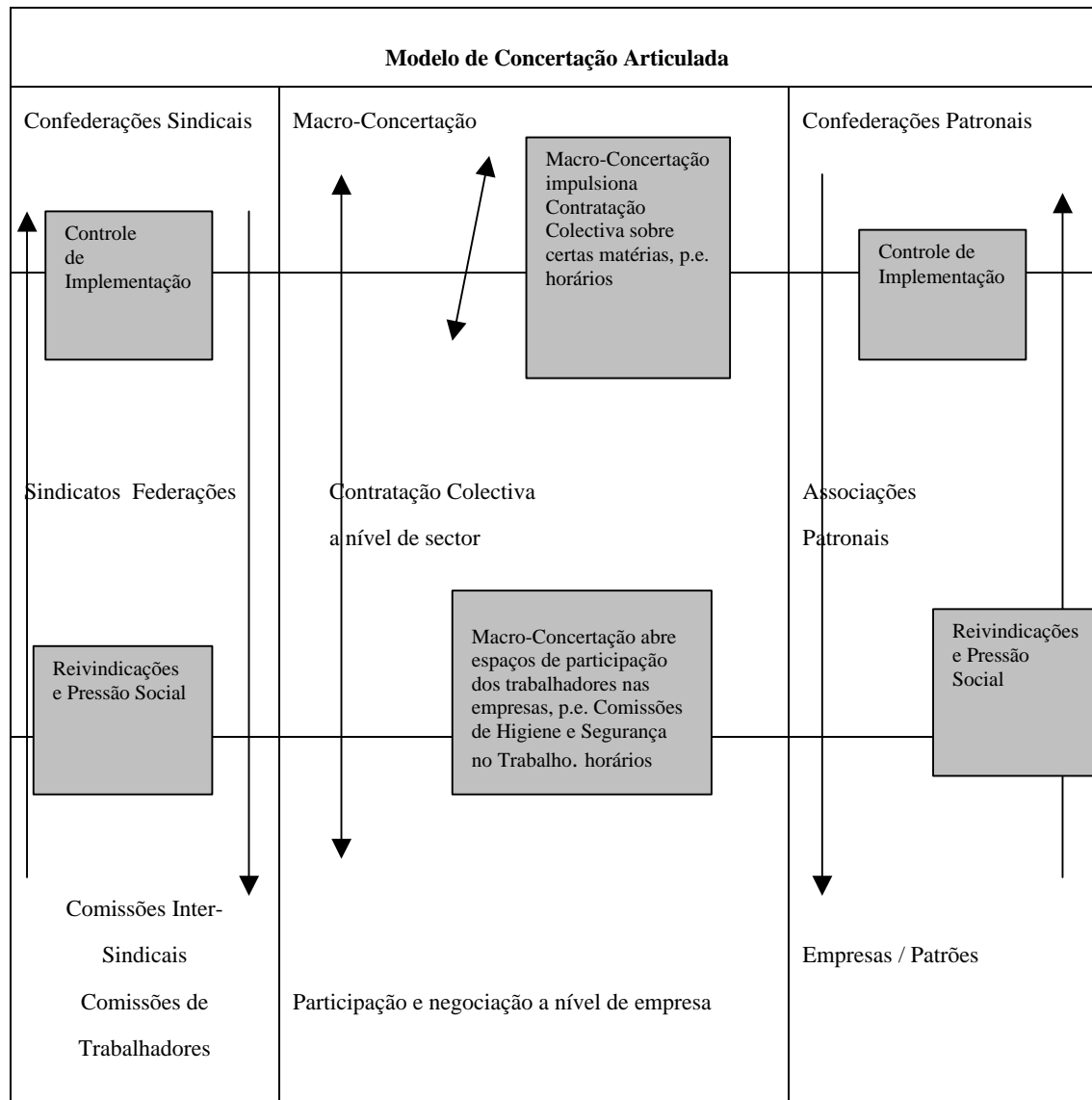
Assim, o contexto nacional e internacional em que se desenvolve a experiência portuguesa é claramente distinto do contexto em que emergiram as experiências de concertação social noutros países, nos quais o compromisso fordista do pós-guerra foi facilitado pelo crescimento económico e por baixos níveis de desemprego. As contrapartidas efectivas a favor do trabalho constituíam o requisito indispensável aos sindicatos para contribuir para um clima de maior paz social, o que terá estado na base da promoção/interiorização de uma cultura de “trust relations” susceptível de potenciar novos acordos. Por outro lado, a orientação de alguns pactos sociais dos anos 70 e 80, de contenção salarial em troca da manutenção do emprego, tem um significado distinto num país, como Portugal, em que os salários são dos mais baixos da Europa, podendo significar a manutenção do emprego, no limite, o aumento do número dos trabalhadores pobres.

Em Portugal, a emergência de pactos sociais de um novo tipo, em que se afirmam crescentemente as orientações de flexibilidade, ocorre sem que tenham existido previamente as bases materiais e políticas de uma cultura de “trust relations”, por via das práticas patronais de competitividade baseada em baixos salários e fraco reconhecimento dos direitos dos trabalhadores, e por via também do défice de protecção social.

Em geral, as análises da concertação social em Portugal pecaram, até agora, por não problematizar a sua inserção / não-inserção no contexto das “relações industriais”. Limitaram-se, em grande parte, a uma extensa descrição positivista dos conteúdos dos acordos e da legislação subsequente. Presas a uma percepção selectiva, não chegaram a confrontar o discurso jurídico e político com a realidade das “relações industriais”. Ou, noutras palavras, não chegaram a concretizar o que é o essencial (e o intelectualmente o mais estimulante) no trabalho analítico, que é revelar as contradições no processo e conceber, nesta perspectiva, as suas potencialidades e limitações.

Neste texto propomo-nos a analisar a concertação numa perspectiva crítica, considerando três dimensões analíticas: a evolução dos acordos de concertação quanto ao conteúdo e metodologia; as estratégias dos actores; e o papel da macro-concertação no sistema global das “relações industriais” e a sua articulação com os outros níveis desse mesmo sistema. Nesta terceira dimensão, consideramos um modelo geral (Naumann, 1999), mas de particular importância para analisar as “relações industriais” em Portugal (Barreto, Naumann, 1998)

No modelo aqui apresentado, existem duas linhas de articulação entre os diferentes níveis do sistema de “relações industriais”. Trata-se, concretamente, da articulação entre os níveis macro, meso e micro (nomeadamente no seio das próprias organizações de interesse, a sua coesão interna), que permite a mobilização de recursos de poder dos níveis micro e meso para as negociações a nível macro (bargaining power) e –no sentido inverso- a capacidade de forçar a implementação dos macro-acordos «de cima para baixo» (implementation control). Neste modelo, a exclusão ou a auto-exclusão de um parceiro com capacidade de mobilização nos níveis micro e meso, terá repercussões negativas a nível da macro-concertação, não só na fase da implementação dos acordos, mas também já no período de negociações.



2. Ascensão e mutações da Concertação em Portugal: Uma periodização

2.1. A centragem nas políticas de rendimentos e preços (1984-1990)

A concertação surge num momento de profunda crise económica, financeira e social e de grande conflitualidade política. Promovida, em primeiro lugar, pela UGT e pelos governos, a concertação é criada com dois fins: estabilizar o sistema político pós-revolucionário e controlar a inflação. As confederações patronais participaram neste projecto com o objectivo específico de, na sequência dessa estabilização política, apoiar o lançamento de um grande projecto liberalizador e privatizador na economia e flexibilizador / desregulamentador nas relações laborais. A oposição a este projecto é protagonizada pela CGTP a maior central sindical portuguesa.

Através da criação do CPCS e da “despolitização” das relações laborais e da contratação colectiva (um processo estreitamente ligado ao alastramento do paralelismo convencional da responsabilidade dos sindicatos da UGT) procura-se estabilizar o sistema político numa fase em que os governos tomam medidas extremamente dolorosas para a população a fim de superar a dramática crise financeira do Estado e da economia. Os Acordos de Política de Rendimentos

(APRs), assinados pela UGT e não pela CGTP, servem ainda para baixar a inflação via contenção salarial.³ Quer dizer, a concertação cumpre o seu papel na estabilização política e monetária, mas ainda não visa – nesta primeira fase – alterar o padrão das “relações industriais” e das relações de emprego existentes.

É neste primeiro período que a UGT (criada em 1978/79) ganha maior protagonismo político e social. Em finais dos anos 80 a UGT desenvolve uma grande actividade na formulação e divulgação de um programa de modernização sócio-económica. Desenha-se nesta fase como linha estratégica de concertação desta central a obtenção de grandes acordos globais.

Perante alguma perda de sindicalizados e a vitória da direita nas eleições de 1987, a CGTP toma a decisão de entrar na «arena» da concertação social. Não obstante ser declarada como uma manobra meramente táctica (CGTP, Relatório de Actividades ao VI Congresso), trata-se duma decisão de importância estratégica que coloca a central sindical numa posição que lhe permite – numa situação de maioria absoluta da direita no parlamento – exercer alguma influência sobre as decisões políticas que lhe dizem directamente respeito.

Nessa fase, a concertação, ao transferir as negociações sobre aumentos salariais para o nível macro, cria o problema de esvaziar ainda mais a negociação colectiva, enquanto processo a nível meso, quando a contratação estava, já há alguns anos, largamente reduzida às questões pecuniárias. Os APRs não contribuem, assim, através da introdução duma maior «fluidez» nas negociações salariais, para dar um impulso à negociação das outras matérias da contratação.

As relações de força no campo sindical estabilizaram-se em finais dos anos oitenta, mantendo a CGTP a maior representatividade em termos de sindicalização (aprox. 70% dos organizados) enquanto a UGT continuava a contar com outro recurso de poder importante, isto é, a relação orgânica com os dois maiores partidos no parlamento que governam, ou em alternância ou em coligação, o país (o Partido Socialista e o Partido Social-Democrata).⁴ Tomando em consideração a estreita ligação da CGTP com o Partido Comunista, na altura, mais isolado no sistema político, o significado desta relação da UGT com o poder político assume uma importância ainda maior.

2.2. A história do AES de 1990: um sucesso quanto à legitimação da liberalização económica, um fracasso na articulação com as “relações industriais”

O AES de 1990 e os dois acordos específicos sobre Higiene e Segurança no Trabalho (HST) e sobre Formação Profissional (FP) de 1991 abrem um novo capítulo da concertação. O AES era, em primeiro lugar, um compromisso político entre as partes envolvidas, cujo “conteúdo obrigacional ... incorpora um programa de acção governativa que procura ser uma plataforma de equilíbrio ... entre os objectivos macro-económicos relacionados com o controlo da inflação, os

³ “... no essencial, o Acordo de Política de Rendimentos de 1986, foi, sobretudo, um instrumento de vinculação (de resto, bastante ténue) dos sindicatos a uma política de contenção salarial.” (Monteiro Fernandes, A); no mesmo sentido se argumenta que os primeiros acordos de concertação visavam a concretização “de combate à inflação, de estabilização dos preços, de contenção salarial e de redistribuição de rendimentos, ...” (Leitão, 1999). Há quem defenda a tese que os APRs não resultaram em contenção salarial, mas pelo contrário, em aumentos reais acima dos valores alcançados em anos sem concertação. Num debate recente sobre a concertação social, Novembro de 1999, o Presidente da CIP, Pedro Ferraz da Costa, respondeu a essa afirmação com o comentário que o patronato permitiu nos respectivos anos aumentos salariais mais altos com objectivos exclusivamente políticos (estabilização dos governos e do seu projecto de liberalização e privatização).

⁴ É de salientar que a CGTP tem a maioria dos sindicalizados não só nas indústrias transformadoras (acima dos 80%) mas também nos serviços públicos (aprox. 75%) e nos serviços privados (pouco acima dos 50%) – (Stoleroff, A, Naumann, R., 1994).

Quanto à relação orgânica entre UGT e PS/PSD, veja Optenhögel, U., (1987)

interesses inerentes à flexibilidade de gestão das empresas e as exigências de melhoria da protecção social e da progressiva 'europeização' das condições de trabalho (...). que explicita, na verdade, uma multiplicidade de compromissos do Governo e praticamente nenhuns dos chamados 'parceiros sociais'." (Monteiro Fernandes, 1993)⁵

O que torna o AES interessante na nossa perspectiva da articulação da concertação com as "relações industriais" em geral, são as suas «recomendações» que se referem à contratação colectiva não salarial, e em particular à «Redução e Adaptação do Tempo de Trabalho». O AES, não obstante as profundas controvérsias sobre a qualidade dos seus dispositivos em relação a várias questões, pretendeu introduzir diversas matérias na contratação colectiva, tentando contribuir para desbloquear a negociação orientando-a dentro dos parâmetros definidos na macro-concertação. Ou, noutras palavras, "essa parte do AES reúne características de um convénio para convenir, ...".(Monteiro Fernandes, 1993).

O AES previa, concretamente: "Através da negociação colectiva visar-se-á, em paralelo, generalizar a duração semanal de 40 horas em 1995 e a contabilização dos tempos de trabalho em média reportada, em princípio, a períodos de três meses, podendo ser fixado na negociação colectiva um período diferente."

O legislador abriu o caminho para essa via, reduzindo o horário geral de 45 para 44 horas por semana (Janeiro 1991) e permitindo a flexibilização dos horários de trabalho (Campos Lima, M., Naumann, R, 1997).

Mas na implementação dessa medida, surgiram obstáculos de dois lados. No campo sindical, os sindicatos da CGTP – central que não assinou o acordo - recusaram a ligação da redução à flexibilização dos horários e tentaram obter nas negociações com o patronato a redução sem flexibilização, opondo-se, ao mesmo tempo, frontalmente a todas as tentativas dos sindicatos da UGT de concluir e implementar convenções com redução e flexibilização. As associações patronais, por seu lado, mostraram-se reticentes em ceder às reivindicações, não só dos sindicatos da CGTP, mas também dos da UGT.⁶

Segundo um estudo do Ministério do Trabalho, o grupo de trabalhadores que trabalhava em 1993/1994, 40 ou menos horas por semana representava apenas 31,4% dos trabalhadores no sector privado,⁷ situação que não se alterou decisivamente até 1995. Isto é, a pretendida articulação não se instalou, o convénio não resultou em actos de convenir.

Perante a impossibilidade de concretizar a «redução e adaptabilidade do tempo de trabalho» por via da contratação colectiva, o novo Governo PS (eleito em 1995 com um programa que continha a promessa da semana das 40 horas) entra em negociações com os parceiros sociais sobre a conclusão do processo, via legislação. Em Janeiro 1996, chega-se a um acordo entre os outorgantes do AES sobre a implementação da «redução e adaptabilidade do tempo de trabalho», inserido no Acordo Concertação Social de Curto Prazo (ACSCP), que conta de início com a oposição frontal da CGTP que exige as 40 horas sem

⁵ Para uma análise do conteúdo do AES noutra perspectiva (não jurídica), veja Campos Lima, M. e Naumann, R., (1997)

⁶ «*Não chegamos às 40 horas em 1995 por falta de vontade de muitos empresários, que tiveram como alibi o facto dos Sindicatos da CGTP se recusarem a negociar a redução e adaptação e de ser praticamente impossível gerir dois horários fabris na mesma empresa.*» (Comunicado UGT, publicado na página WWW.UGT.PT); Da parte do patronato, são múltiplas as afirmações no sentido de a CGTP nunca ter assinado nenhum acordo global e de esta central, graças à sua implantação «no terreno», ter impedido a implementação dos acordos. Veja Ferraz da Costa, Presidente da CIP no já referido seminário sobre *The Reform of Social Pacts* e Gregório Rocha Nova (CIP) numa entrevista realizada na preparação deste artigo.

⁷ É de salientar que os ramos de actividade com 100% de trabalhadores com 40 ou menos horas (electricidade, comunicações, banca e seguros) já tinham alcançado essa meta antes da assinatura do AES. Veja tabela publicada no Semanário de 20-1-1996, citado in: Naumann, R., (1996)

flexibilização e recusa a polivalência.⁸ Gera-se um grande conflito entre CGTP e patronato no terreno e entre CGTP e Governo na arena política sobre a questão das pausas em que o grupo parlamentar do PS desalinha com os compromissos do ACSCP e em que o patronato se vê confrontado com uma mobilização sindical há muito tempo não conhecida (em termos de âmbito, intensidade e persistência). Pode-se dizer que a CGTP, temporariamente marginalizada no processo, consegue inverter a situação e impor em parte as suas reivindicações até ao ponto que os principais outorgantes do ACSCP (CIP e UGT) se distanciam do resultado da legislação.⁹

As opiniões convergem quanto à razão de fundo deste (e de outros) fracasso(s) quanto à articulação da concertação com outros níveis das “relações industriais”, e passamos a citar uma delas (Leitão, M.J.1999): “Outra das características da experiência de concertação portuguesa foi a não outorga de grande parte dos acordos por uma das duas centrais sindicais mais representativas, a CGTP. Esta situação está na origem de alguns problemas verificados na implementação, por negociação colectiva, de certas medidas previstas, designadamente, do Acordo de 1990¹⁰, e inviabilizou a concretização de outras, como é o caso da instauração de um sistema de arbitragem obrigatória. Acresce que a situação referida tem constituído fonte de bloqueios e de alguma conflitualidade [sic!], não só na celebração de convenções colectivas por sindicatos filiados na central não outorgante, mas também na adopção e aplicação de certas leis, cujo conteúdo foi negociado nessa sede.»¹¹

Na perspectiva de Monteiro Fernandes (1993) um outro problema é destacado: “No que respeita às ‘recomendações à contratação colectiva’, pensamos, portanto, que o maior ou menor grau de efectividade por elas assumido na concreta contratação colectiva subsequente havia de relacionar-se» com a «lógica .. da circulação de influência no interior das estruturas associativas, a qual depende de factores muito diversificados ...”.

Quer dizer, o ACSCP de 1996 fecha, duma forma «atribulada», o período aberto pelo AES de 1990 em que se tentou articular a macro-concertação com a contratação a nível meso. No mesmo período fracassa ainda outro projecto de articulação na sequência do AES. O Acordo específico sobre Higiene e Segurança no Trabalho (HST), assinado por todos os parceiros sociais incluindo a CGTP, falha quanto à constituição prevista de Comissões de HST nas empresas, visto que apesar de ser consagrada por via legislativa a sua instituição, a regulamentação necessária não chega a ser promulgada, problema entretanto não resolvido. trabalho. Deste modo, perdeu-se a oportunidade de utilizar o AES como impulsor das “relações industriais” não só na contratação colectiva mas também nas relações de trabalho a nível das empresas.

Fecha-se um ciclo e torna-se evidente que o implementation control (veja o nosso modelo) não funcionou. Salienta-se que, numa perspectiva sistémica, um sucesso das medidas de articulação, nomeadamente a revitalização da

⁸ O conceito da polivalência designa a flexibilização das funções desempenhadas pelos trabalhadores, uma questão particularmente «cara» ao patronato num contexto de convenções colectivas não actualizadas, nomeadamente nessa área (Campos Lima et al., 2000)

⁹ Assim, a UGT chegou a escrever num comunicado: «A Lei está mal feita. Na sua elaboração não temos qualquer responsabilidade. Os trabalhadores estão a ser vítimas de algumas indefinições e também de interpretações que, deliberadamente, visam o conflito.» Para uma descrição do processo do ACSCP, veja também, Campos Lima, M. Naumann, R., (1997) e Naumann, R., (1997) e a entrevista de Gregório Rocha Novo (CIP) que considera ter sido o parlamento a inviabilizar a concertação sobre esta matéria.

¹⁰ A autora precisa numa nota de rodapé que se tratava da «redução e adaptabilidade do tempo de trabalho e instituição em convenção colectiva de mecanismos de conciliação, mediação e arbitragem para resolução de litígios emergentes de contratos individuais de trabalho.» *ibid.*

¹¹ Acrescenta a autora numa nota de rodapé: «De que são exemplos a Lei n.º 21/96, de 21 de Julho, sobre redução e organização do tempo de trabalho e polivalência, o DL n.º 96/99, de 23 de Março, sobre trabalho nocturno, e a proposta de lei sobre conceito de retribuição, cujos conteúdos foram definidos no ACE.» *ibid.*

contratação colectiva e da participação nas empresas (Comissões HST), teria tido efeitos (principalmente positivos) na bargaining power dos parceiros sociais, em primeiro lugar dos sindicatos. O seu insucesso indica um considerável poder de implementação (ou mais exacto: de impedimento de implementação) da CGTP que não assinou o AES, em detrimento das entidades outorgantes do Acordo. Recorde-se que a CGTP organiza a grande maioria dos trabalhadores sindicalizados, facto que se tende a acentuar desde meados dos anos noventa.¹²

No momento da conclusão do processo iniciado pelo AES e na iminência de um novo Acordo global, o sistema de “relações industriais”, largamente imune contra as tentativas de re-regulação por via da macro-concertação, continuava no seu círculo vicioso que uma autora descreve da seguinte forma: “A deficiente articulação entre concertação social e negociação colectiva constitui, em nosso entender, uma das razões da excessiva regulamentação das relações de trabalho por via legal, com reflexos negativos sobre o conteúdo das convenções colectivas e sobre a efectividade do direito do trabalho.”(Leitão, M.J.1999)

Resumindo: O padrão de “relações industriais” em Portugal continua excessivamente politizado, não participativo, desarticulado e baseado em «no-trust relations» entre os actores. Este é o quadro em meados dos anos noventa, e este é o contexto em que se desenrola a «concertação estratégica» que se inicia ainda no decorrer da conflituosa implementação do ACSCP. É também esta condição cuja alteração deve ser vista como o primeiro critério para a avaliação dessa nova fase de concertação, a fim de poder avaliar se «o processo de concertação social só ‘concertou’ o que, no essencial, estava previamente ‘concertado’, parafraseando Luís Sá (1995), ou se ele teve efeitos na realidade social.

2.3. O Acordo de Concertação Estratégica de 1996: ambições e dilemas da concretização de um acordo global

O Acordo de Concertação Social de Curto Prazo, assinado em Janeiro de 1996, foi apresentado como ponto de partida para o desenvolvimento de negociações posteriores de um acordo estratégico. Com efeito, em Maio de 1996 o Governo socialista minoritário apresentava um documento “Concertação estratégica para modernizar Portugal”, o qual definia os grandes objectivos e a metodologia de negociação, identificando um horizonte temático e temporal alargado. A negociação do que ficou designado por Acordo de Concertação estratégica (1996-1999) e a sua posterior implementação foram em larga medida perturbados pelo clima de tensão social gerado à volta da aplicação do ACSCP.

Para analisar o Acordo de Concertação Estratégica de 1996 é útil compará-lo com o AES de 1990, sob três aspectos distintos: as matérias acordadas e a sua amplitude; as relações com a contratação colectiva e a abertura de novos espaços de negociação; e finalmente, a metodologia de negociação dos acordos.

a) As matérias acordadas e a sua amplitude

Apesar de serem produzidos em contextos políticos distintos, o AES de 90, no quadro de um governo do PSD de maioria absoluta, e o ACE de 96 no quadro de um governo socialista minoritário, ambos manifestam a orientação do Estado para fazer passar pela Concertação Social, um vasto programa de modernização. A ambos se podem aplicar as observações do constitucionalista Vital Moreira (1998):

- A forte tendência neocorporativista que se manifesta, quer pelo facto de que os acordos abrangem não só as matérias específicas das “relações industriais”

¹² Um dos indicadores dessa evolução é o facto de a CGTP registar nos últimos anos, num contexto de estagnação ou decréscimo global da sindicalização, um crescimento real das suas receitas na base de quotizações. Veja CGTP, Relatório de Actividades ao IX. Congresso, Lisboa 1999.

e da política social, mas também áreas da política geral, "...cooptando por isso o papel eminente dos partidos políticos na formulação das grandes decisões políticas", constituindo para os governos "...um instrumento privilegiado de transferência e diluição de responsabilidades".

Contudo, é de referir que o Acordo de Concertação Estratégica (1996-1999) vai mais longe que o AES de 90, quanto ao leque de matérias envolvidas, sendo quase um "programa de governo", visto que inclui orientações globais e medidas de política transversais a praticamente todos os campos da decisão política.

No capítulo relativo à economia e empresas, inclui, além de medidas de âmbito geral, a reforma estrutural das condições de abastecimento energético do país, programas quanto à habitação, à fileira florestal, ao turismo, aos transportes, medidas de modernização e coesão da actividade comercial, medidas de política agrícola, florestal, de desenvolvimento rural e pescas, e também orientações quanto ao ambiente e à política de desenvolvimento regional.

Inclui, além disso, orientações e medidas relativas à produtividade condições de trabalho e participação, às políticas activas de educação, formação e sociedade de informação, à reforma da protecção social, solidariedade, segurança social e saúde, à reestruturação do sistema fiscal, e finalmente referentes à modernização e reformas da administração pública.

O acordo define como objectivos (para o período de 1996-1999): um ritmo médio de crescimento anual do PIB, superior a 3%, (acima da média europeia), um ritmo de crescimento médio anual do emprego da ordem dos 0,875%, gerando em termos cumulativos 100 000 novos postos de trabalho, objectivos a serem sustentados pelo compromisso do governo quanto ao crescimento médio anual do investimento médio controlado pelo sector público a ritmo não inferior a 10%, bem como pelo compromisso patronal de garantir um crescimento real do investimento privado não inferior a 7,5%.

b) As relações com a contratação colectiva e a abertura de novos espaços de negociação

Um primeiro aspecto que deve ser sublinhado, de natureza metodológica e que tem consequências particulares nos outros níveis da negociação colectiva, é o facto de que se tem admitido na concertação social a tomada de decisões por maioria e não por consenso. As decisões tomadas por maioria impõem-se a todas as partes, "precludindo ou limitando o espaço da negociação e contratação colectiva dos sindicatos ou organizações patronais não aderentes ao acordo" (Vital Moreira, 1998).

Mas, para além deste aspecto de método, são de sublinhar outros, relativos aos conteúdos negociados e respectivas formas de implementação, sendo de referir algumas diferenças entre os figurinos adoptados no AES de 90 e no ACE(96-99)

O AES de 1990 manifestava duas lógicas distintas: nalgumas matérias como a redução e adaptabilidade do tempo de trabalho, embora fixasse a agenda da negociação colectiva, remetia para a sede da contratação colectiva a sua negociação; noutras, como foi o caso do Acordo específico sobre Segurança, Higiene e Saúde no trabalho, a concertação tripartida elaborou no detalhe um verdadeiro "projecto de lei" a apresentar ao parlamento.

Por outro lado, quanto ao conteúdo, os acordos específicos complementares de 1991, como o Acordo sobre Formação Profissional e o Acordo de Segurança Higiene e Saúde no trabalho definem a abertura de novas áreas de intervenção a outros níveis do sistema de "relações industriais", designadamente o direito à informação sobre formação profissional nas empresas e a constituição e intervenção das Comissões de higiene e segurança no trabalho, nas empresas.

Quanto ao ACE de 1996, é de sublinhar que este se discute num quadro em que o ACSCP de 1996 já definia fortes implicações na negociação colectiva. Assim, este último, remetia, parcialmente para legislação imperativa a redução da duração e flexibilidade do tempo de trabalho e consagrava o figurino de polivalência, que veio a encontrar tradução legal, ainda que se admitisse a negociação colectiva sobre os modos da sua aplicação.¹³

No ACE de 1996 a macro concertação procura fixar a agenda da negociação colectiva e comprometer as confederações patronais e sindicais na sua dinamização (ainda que se refira a defesa da autonomia das associações sindicais e patronais), quer pela introdução de novos temas, quer sobretudo para a sua revisão e actualização (Campos Lima et al, 2000). Assim:

(...) as confederações sindicais e patronais comprometem-se a exercer a sua influência no sentido de que as negociações colectivas a partir de 1997, ou posteriormente contemplem nomeadamente os seguintes temas:

- a) Actualização de carreiras, categorias e conteúdos funcionais, em conformidade com a evolução das profissões e das formas de organização do trabalho;
- b) Promoção da formação profissional definindo responsabilidades mútuas de trabalhadores e empregadores, visando a articulação de conhecimentos e melhoria das qualificações com as necessidades actuais e futuras das empresas e com o enriquecimento de funções, e na medida das disponibilidades humanas e financeiras;
- c) Articulação entre regras de recrutamento, os períodos experimentais e os estágios e a resposta a necessidades temporais das empresas, tendo em conta a adequada protecção dos trabalhadores envolvidos;
- d) Organização do tempo de trabalho, no sentido de articular reduções do horário de trabalho com a adaptabilidade, tendo em vista o reforço da competitividade e a salvaguarda da vida pessoal e familiar do trabalhador;
- e) Direitos de informação e consulta dos trabalhadores e suas organizações, bem como outros, visando elevar o nível de participação dos trabalhadores na vida das empresas;
- f) Organização das actividades de higiene e segurança do trabalho e definição das responsabilidades do empregador e dos trabalhadores;
- g) Igualdade de oportunidades e não discriminação, em desenvolvimento, e especificação das regras legais existentes;
- h) Mecanismos internos (a nível da empresa ou sector) de resolução de conflitos individuais, nomeadamente a introdução da conciliação e arbitragem voluntária quanto a esses litígios;
- i) Em articulação com a reforma da Segurança Social, sempre que possível e de acordo com as disponibilidades das empresas visar-se-á a criação gradual de regimes profissionais complementares de protecção social dos trabalhadores;
- j) Regras sobre vigência e produção de efeitos, visando a salvaguarda da adequação permanente dos regimes convencionais e da dinâmica das suas revisões.

In Acordo de Concertação Estratégica (1996-1999)

A par destas orientações e na perspectiva do seu acompanhamento/viabilização consagram-se outros objectivos, dos quais destacamos (Campos Lima et al,2000):

¹³ A revisão do regime jurídico do contrato individual de trabalho introduz a polivalência no Art.º 22 relativo à **prestação pelo trabalhador de actividades compreendidas ou não no objecto do contrato**, definindo que “A entidade patronal pode encarregar o trabalhador de desempenhar outras actividades para as quais tenha qualificação e capacidade e que tenham afinidade ou ligação funcional com as que correspondem à sua função normal, ainda que não compreendidas na definição da categoria respectiva”. No plano da negociação colectiva, a lei define que o ajustamento do disposto quanto ao exercício de outras actividades, por sector de actividade ou empresa, deverá ser feito por convenção colectiva, e entende que o novo regime, no seu conjunto, é supletivo quanto às normas de convenções colectivas posteriores à sua entrada em vigor, que poderão regular tais matérias em sentido mais favorável aos trabalhadores e às empresas (Campos Lima et al, 2000).

- A orientação de reavaliar os regimes legais que introduzam limitações injustificadas ao objecto possível das convenções colectivas, e viabilizar a unificação das condições de trabalho ao nível das empresas, sem prejuízo da liberdade sindical e da autonomia colectiva;
- A implementação de dispositivos potenciadores do diálogo social, nas vertentes de informação sócio-económica e formação dos negociadores;
- A elaboração de relatórios trimestrais sobre o movimento da contratação colectiva;
- O compromisso em relação à utilização dos mecanismos de mediação, conciliação e arbitragem de carácter voluntário, quer no quadro da negociação colectiva de carácter sectorial ou de empresa, quer a nível interprofissional;
- A análise dos obstáculos que se têm oposto à entrada em vigor nos mecanismos de arbitragem obrigatória e as limitações existentes nos serviços públicos de mediação e conciliação.

c) Metodologia

Para além do aspecto já referido quanto à possibilidade de tomada de decisão por maioria (e não por consenso), um outro aspecto merece destaque e opõe dois modelos: um modelo de negociação em bloco sobre um conjunto alargado de matérias e um modelo de negociação de “geometria variável” em que não se condiciona o acordo sobre medidas parciais ao acordo global.

O AES de 90 apresenta neste aspecto uma combinatória de modelos: por um lado, a negociação em bloco de um vasto conjunto de matérias, o AES propriamente dito, o que limitava a sua aprovação pelo conjunto dos parceiros; por outro lado, a abertura da possibilidade da negociação separada de acordos específicos, como o já referido Acordo sobre Higiene e Segurança e o Acordo sobre Formação Profissional, os quais foram subscritos por todas as organizações incluindo a CGTP.

Quanto à metodologia de negociação, o Acordo de Concertação Estratégica (1996-1999) desviou-se significativamente da rota inicialmente proposta pelo Governo no seu documento “Concertação estratégica para modernizar Portugal”, em que explicitamente se dizia: “A Concertação Estratégica deve, pois, constituir-se como um processo permanente de funcionamento e transformação da sociedade portuguesa, decorrendo em várias plataformas, num quadro de geometria variável”.

Mas o quadro de geometria variável foi abandonado, e assistiu-se à negociação global do conjunto das matérias (os parceiros mais empenhados nesta metodologia sendo a CIP e a UGT), recusando-se a estratégia de acordos separados sobre matérias específicas, o que face à amplitude das matérias e à inclusão de temas controversos, se traduziu mais uma vez num “pacto social” não subscrito pela CGTP, apesar desta se ter envolvido intensamente nas negociações.

Por outro lado, e agravando o processo, a CGTP foi excluída, nos termos do próprio ACE, da Comissão de Acompanhamento, estrutura que de facto se substituiu à Comissão de Concertação Social, esvaziando-a, na fase de implementação do Acordo, até finais de 1997, altura em que se verificam alterações na orgânica e composição do governo, com a saída da Ministra do Emprego e da Qualificação e com fusão do seu ministério com o Ministério da Segurança Social e da Solidariedade, dando lugar ao actual Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

No quadro da Comissão de Acompanhamento foi desenvolvida uma intensa actividade no sentido de concretizar as orientações e medidas propostas no acordo, de as traduzir no plano legal, criando-se uma forte expectativa dos parceiros subscritores, no sentido de ver sancionadas pelo parlamento as propostas detalhadas e exaustivas que saíam daquela comissão.

Informantes privilegiados e destacados constitucionalistas consideram que esta fase abriu um conflito institucional entre o poder parlamentar e o poder da concertação social, o qual não permitiu alcançar o propósito inicial, isto é um acordo para toda uma legislatura

2.4. Do fracasso da governação “por consensualismo” à redefinição da metodologia do processo de concertação.

Os problemas levantados no parlamento a propósito da legislação sobre a flexibilidade e redução do horário de trabalho, a par da mobilização da CGTP no terreno atravessam este período, as organizações patronais, designadamente a Confederação da Indústria Portuguesa (CIP) exprimindo também seu descontentamento.

Na perspectiva da CIP o parlamento inviabilizou a concertação: “a autonomia legislativa da Assembleia da Republica não permite verdadeira concertação, porque o Governo depende do parlamento e o parlamento não está vinculado à concertação”¹⁴ “, afirmação que demonstra à evidência as expectativas e concepção desta organização patronal, que em 1998, assume, de facto, a ruptura com o ACE. A Confederação do Comércio Português (CCP) suspende a sua participação na concertação estratégica com o argumento da política fiscal.

As confederações patronais não tolerando e criticando fortemente qualquer alteração dos projectos delineados na concertação estratégica, ignoravam o problema constitucional da autonomia parlamentar no processo legislativo. Considerando que os empregadores, com destaque para a CIP que liderou as críticas ao comportamento do governo, estavam conscientes deste problema constitucional, pode admitir-se que a sua posição irreductível constituía uma acção calculada para anular a legitimidade política que tinham atribuído ao projecto de modernização do governo, ao subscrever o ACE. Tendo alcançado o seu principal objectivo de participar no debate de legislação específica (em primeiro lugar sobre matéria fiscal) , abandonaram o processo causando ao governo custos políticos que ultrapassaram provavelmente os benefícios ganhos com a assinatura do ACE.

Esta situação combinada com a posição crítica da CGTP e a sua acção no terreno, com as tensões entre o parlamento e a concertação social, levaram o governo a redefinir a sua estratégia de forma a reduzir as expectativas face à concertação social a dimensões mais realistas e a permitir “tranquilizar” os parceiros sociais.

As alterações na composição do governo, com a fusão dos ministérios, vão definir uma nova fase em que a concertação estratégica passa para o Ministério da Economia, e a concertação em sentido restrito, para o Ministério do Trabalho e da Solidariedade, redefinindo-se a estratégia do governo. Se a primeira fase configurava uma estratégia que se podia se poderia designar “governação por consensualismo”, nesta segunda fase a estratégia pode ser designada “governação por consulta e diálogo social” .

As medidas do ACE passam a ser analisadas caso a caso, restabelece-se a discussão com o conjunto dos parceiros no seio da Comissão Permanente de Concertação Social. Algumas matérias do ACE, no sentido da flexibilização, como a alteração da política sobre o período de férias (fazendo-o depender da assiduidade) e sobre o conceito de salário (reivindicações da CIP) entram em fase de reajustamento no parlamento. Também desde 1988 deixam de existir referenciais salariais.

A perspectiva que se desenha em 1999 é a da prioridade do parlamento em relação à concertação social, e da negociação de acordos de concertação social, mas com abrangência limitada.

¹⁴ Entrevista a dirigente da CIP, no Porto, Setembro de 1999

É esta a perspectiva que o novo governo socialista anuncia claramente em Janeiro de 2000, em que à saída da primeira reunião da Comissão Permanente da Concertação Social, o primeiro-ministro António Guterres afirma: “A ideia não é fazer um acordo global sobre todas as matérias, como na legislatura anterior (...) parece-nos preferível um método mais flexível, menos rígido, porque temos de aprender com a experiência passada. A grande vantagem da metodologia acordada é permitir todas as possibilidades. (...) Avançar mais depressa onde for mais fácil, chegar a acordo onde for possível, sem que tudo tenha que esperar por tudo como no passado” (Jornal o Público, 5 de Janeiro de 2000).

A comprovar esta reorientação, nas primeiras reuniões do CPCS, o governo avançou com propostas concretas para acordos específicos de médio alcance, admitindo simultaneamente outras propostas dos parceiros sociais, bem como a possibilidade de negociações bilaterais autónomas entre eles.

No plano metodológico propõe-se a negociação paralela de acordos de médio alcance, negociados de forma autónoma, independente e com ritmos próprios, não fazendo depender a negociação e aplicação de cada um dos acordos, de outras dinâmicas de negociação e aplicação. Segundo o governo com os acordos de médio alcance pretende-se “potenciar o controle da aplicação, da articulação e da transposição das matérias negociadas para outros níveis da negociação”, proposta visando contribuir para a “descentralização organizada” (proposta do governo, 31 de Janeiro de 2000).

Inovadora é também a posição do governo ao admitir que os processos de negociação se possam traduzir no aprofundamento do bipartismo a nível macro, em torno de temas com conteúdos variáveis, segundo a vontade dos parceiros sociais; bem como o aprofundamento do tripartismo visando a produção de referenciais para a negociação colectiva. Simultaneamente, admite-se como anteriormente a tomada de decisão por maioria, e a produção normativa das matérias acordadas.

A reacção inicial das organizações sindicais e patronais a esta metodologia traduziu-se em posições diversas as quais dão conta das dificuldades do processo de concertação¹⁵.

As duas centrais sindicais apresentam perspectivas diferentes, conflituais nalguns aspectos:

Assim, a CGTP insiste, no reconhecimento da separação entre concertação social e negociação colectiva; no respeito pela soberania e reserva da competência legislativa da Assembleia da República; na separação entre as competências do poder político e a autonomia negocial dos parceiros sociais; e no reconhecimento de que a concertação social é um espaço de diálogo permanente e tem como pressuposto a procura de consenso, devendo tal reconhecimento constituir a ideia central da metodologia.

A UGT considera não fazer sentido a negociação bilateral no âmbito do CPCS, justificando-o com as normas do próprio regulamento de funcionamento, considerando que o formato da negociação bilateral deveria ser prerrogativa exclusiva das partes; frisa o seu entendimento de geometria variável, no sentido em que cada acordo pode ser assinado por partes diferentes, não sendo obrigatório que todos assinem todos, o consenso desejável não podendo traduzir-se no direito de veto.

Relativamente a este último aspecto a oposição da CGTP é clara, fazendo depender o seu empenhamento no processo de concertação da clarificação deste ponto; exigindo a tomada de decisão por consenso. Na perspectiva desta central os acordos do CPCS não podem ser, como no passado, “acordos de subscritores”.

As posições da CIP aproximam-se, em vários aspectos, das posições da UGT, quer quanto à tese de que a discussão bipartida não é da competência do CPCS; quer quanto à recusa da tomada de decisão por consenso como princípio

¹⁵ c.f. Actas da Comissão Permanente de concertação social nº2 de 2000.

obrigatório. Por outro lado, esta confederação patronal volta a reafirmar que os resultados da negociação no CPCS têm de ser respeitados “integralmente” quer pelo governo, quer pela Assembleia da República, sob pena da crise da credibilidade da concertação social.

Em conclusão, e apesar de ser ainda cedo para fazer prognósticos quanto a esta nova fase, pode dizer-se que a reorientação do governo não corresponde a reorientação dos parceiros sociais, que prosseguem alinhados na suas estratégias anteriores, as quais inviabilizaram a concretização de verdadeiros pactos sociais, envolvendo o conjunto das partes e traduzindo-se efectivamente no terreno.

BIBLIOGRAFIA

- BARRETO, J. NAUMANN, R., “Portugal, Industrial relations under democracy”, in Ferner, A. & Hyman, R., *Changing industrial relations in Europe*, Oxford, Malden, 1998.
- BOYER, R., *La Flexibilité du Travail en Europe*, Paris, Editions La Decouverte, 1986
- DUNLOP, J.T. *Industrial Relations Systems*, New York, Holt, 1958
- HYMAN, R., “Changing union identities and strategies” in HYMAN, R., FERNER, A. (eds.) *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford, Blackwell, 1997.
- CAMPOS LIMA, M. *Representações sociais e práticas sindicais nos sectores em reestruturação: o caso dos lanifícios na Covilhã*, Tese de Mestrado, ISCTE, 1994
- CAMPOS LIMA, M. et al, *Conteúdos das Convenções Colectivas na Óptica do Emprego e da Formação*, IEF, DINAMIA (no prelo), 2000.
- CAMPOS LIMA, M., NAUMANN, R., “Social dialogue and social pacts in Portugal”, in: FAJERTAG, G. e POCHET, P. (eds.), *Social Pacts in Europe*, ISE/OSE, Bruxelas 1997
- FERREIRA, A.C. e MARQUES, M. L. , “ A concertação económica e social: a construção do diálogo social em Portugal” in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 31, Março de 1991.
- LEITÃO, M.J.(1999), Breve comentário a «As relações de trabalho em Espanha: desenvolvimentos recentes e perspectivas de futuro» de Frederico Durán, (comunicação inédita) Conferência Internacional sobre a Reforma do Pacto Social, Lisboa, 8-9 Dezembro 1999.
- LOCKE, R. KOCHAN, T., PIRE, M. *Employment Relations in a Changing World Economy*, Cambridge, MIT Press, 1995.
- MONTEIRO FERNANDES, A., “Aspectos Jurídicos da Concertação Social”, in: CES (Conselho Económico e Social), *Os Acordos de Concertação Social em Portugal (I – Estudos)*, Lisboa, 1993.
- MOREIRA, Vital, “A corporativização das relações laborais”, Colóquio organizado pela CGTP, 1998.
- NAUMANN, R., Portugal, in: ETUI (ed.), *Collective Bargaining in Western Europe 1995-1996*, Bruxelas, 1996
- NAUMANN, R., Portugal, in: ETUI (ed.), *Collective Bargaining in Western Europe 1996-1997*, Bruxelas, 1997
- NAUMANN, Reinhard, “Pactos Sociais e “relações industriais”: proposta para um modelo de análise”; comunicação inédita no Workshop Relações Laborais na Europa, FEG, Instituto de Ciências Políticas da Universidade de Marburg, 1999;

OPTENHÖGEL, U., Die Arbeiterbewegung in Portugal im Prozess gesellschaftlichen Umbruchs, Hamburg, 1987.

SÁ, Luís, “O discurso e a realidade. Neocorporativismo, contratualismo e os direitos de participação”, in: Vértice Nº 68, II Série, Setembro-Outubro, Lisboa, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa, “ Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português” in *Análise Social*, Vol XXI, 1985.

SANTOS, Boaventura de Sousa, *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Edições Afrontamento, Porto, 1990.

STOLEROFF, A, NAUMANN, R., “Der «Fall» Portugal”, in: *WSI-Mitteilungen* 2/1994, Düsseldorf, 1994.