Configurações
Revista Ciências Sociais

5/6 | 2009
Exclusões, poderes e (sub)culturas

Há futuro para a concertação social? Os sindicatos e a experiência do modelo neocorporativo em Portugal

Is there a Future for Social Dialogue? The unions and the experience of neo-corporatist model in Portugal

Y-a-t-il un avenir pour le dialogue social ? Les syndicats et l'expérience du modèle néocorporatiste au Portugal

Henrique Sousa

Edição electrónica
URL: http://journals.openedition.org/configuracoes/386
DOI: 10.4000/configuracoes.386
ISSN: 2182-7419

Editora
Centro de Investigação em Ciências Sociais

Edição impressa
Data de publição: 1 janeiro 2009
Paginação: 101-142
ISSN: 1646-5075

Refêrencia eletrónica
Henrique Sousa, « Há futuro para a concertação social? Os sindicatos e a experiência do modelo neocorporativo em Portugal », *Configurações* [Online], 5/6 | 2009, posto online no dia 15 fevereiro 2012, consultado o 10 dezembro 2020. URL : http://journals.openedition.org/configuracoes/386 ; DOI : https://doi.org/10.4000/configuracoes.386

Este documento foi criado de forma automática no dia 10 dezembro 2020.

© CICS

Há futuro para a concertação social? Os sindicatos e a experiência do modelo neocorporativo em Portugal

Is there a Future for Social Dialogue? The unions and the experience of neo-corporatist model in Portugal
Y-a-t-il un avenir pour le dialogue social ? Les syndicats et l'expérience du modèle néocorporatiste au Portugal

Henrique Sousa

1. Introdução

1 É objectivo deste trabalho contribuir para a análise crítica da experiência de concertação social tripartida em Portugal desde a sua criação em 1984, nomeadamente as relações estabelecidas entre o Governo e os actores sociais participantes e a sua efectiva influência na produção das políticas públicas no domínio social, tendo como principal perspectiva de análise a intervenção e o papel das organizações sindicais.

2 Nesta óptica e numa primeira análise abordaremos o percurso e os resultados de um sistema de concertação social ainda relativamente jovem (1984/2007); o modo como este tem evoluído, as características das suas diferentes fases e como tem sido influenciado pelos ciclos políticos internos, pela participação de Portugal no processo de integração europeia e pela globalização económica; o seu papel efectivo na construção das políticas económicas e sociais; a sua relação com o poder político e os problemas da sua relativa autonomia ou instrumentalização; a sua relação com a negociação colectiva; as diferenças no posicionamento das duas centrais sindicais, a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP) e a União Geral dos Trabalhadores (UGT).

3 Inscreve-se este artigo no âmbito da análise crítica da aplicação contemporânea do neocorporativismo de que a concertação social tripartida é uma expressão

institucionalizada e da sua viabilidade e adaptação a um contexto político e económico muito diferente daquele em que nasceu, com a crescente globalização económica, o predomínio das orientações políticas de cariz neoliberal e o actual processo de integração europeia. Pretende-se compreender como é que este modelo teórico, construído a partir dos anos 50 do século passado para a institucionalização de um compromisso que sustentasse o Estado Social, em países europeus mais desenvolvidos e com sistemas de diá logo social fortes e estruturados, foi aplicado mais tardiamente em Portugal, num contexto político e económico diferente, e qual o sentido das alterações verifi cadas.

4 Este texto, procurando ser um contributo reflexivo, não deixou de analisar os processos de concertação social, utilizando diversos instrumentos de pesquisa, seja através de fontes secundárias, seja pelo manejo de fontes primárias que implicaram a consulta de documentos das próprias organizações sindicais. Neste sentido e focalizada a análise de um ponto de vista interno, os processos de luta e concertação social constituem também modos de afi rmação, sedimentação e/ou alteração de identidades colectivas num mundo em profunda mudança em termos económicos, culturais e políticos. Ou seja, as identidades colectivas das centrais sindicais e das organizações nelas fi liadas, a sua formação e recomposição, são infl uenciadas pelos processos de convergência/ divergência de interesses entre si e com os outros actores participantes nos processos de negociação colectiva e de concertação social (associações patronais e instâncias governamentais). Estas identidades colectivas, sujeitas a fortes pressões, enraízam-se nas suas condições de vida objectivas, mas adquirem forma e configuração próprias através das suas culturas específicas, dos seus hábitos e modos de agir, e sobretudo forjam-se nas suas organizações e na sua acção a vários níveis: local, regional, nacional e internacional.

5 A propósito da concertação social tem também interesse para esta refl exão equacionar a seguinte questão: é a concertação social uma política pública[1] ou uma arena institucional que contribui para a produção de políticas públicas?

6 Diferentemente de quem defende, como Moziccafredo (2002:131), ser o processo de concertação social sobretudo uma política pública, creio, na esteira de Sarmento (2003:482), ser mais adequado abordá-lo principalmente como uma arena, definida como um espaço de negociação de compromissos institucionalizados entre o Governo e as organizações sindicais e patronais, onde o poder político busca a legitimação das suas políticas públicas, através do envolvimento de actores sociais representativos.

7 Na nossa abordagem, temos em consideração as definições de diálogo social, de negociação colectiva e de concertação social utilizadas e citadas em estudos e documentos da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (Ishikawa, 2003:3-4): diálogo social entendido como um processo tripartido (governo, capital e trabalho) ou bipartido (capital e trabalho), de dimensão nacional, regional, sectorial ou de empresa, formal ou institucionalizado; negociação colectiva como instância do diálogo social entre representantes dos trabalhadores e dos empregadores para acordar salários e condições de trabalho; concertação social como diálogo social tripartido para a co-determinação de políticas públicas por governos, associações patronais e sindicatos e para a busca de consensos sobre questões económicas e sociais, expressos em acordos e pactos sociais. Quanto ao conceito de acordos e pactos sociais, retemos ainda a definição de Avdagic, Rhodes & Visser (2005:6), como sendo formas específi cas de macro-cooperação articuladas com outros modos de macro-concertação e de diálogo político, normalmente efectuadas entre representantes do governo e dos interesses organizados, para negociar e

coordenar políticas de áreas interdependentes e relacionadas (política de rendimentos, políticas sociais e fi scais).

8 Nove ideias-chave são desenvolvidas na reflexão sobre a experiência portuguesa: (*i*) o processo de concertação social português é, desde a sua criação, fortemente influenciado pelas exigências e condicionamentos do processo de integração económica e monetária da União Europeia; (*ii*) existe um forte pendor para a instrumentalização governamental da concertação social, sendo esta debilitada e o seu conteúdo comandado pela agenda política dos sucessivos Governos; (*iii*) a visibilidade da utilização dos acordos celebrados para a legitimação dos discursos dos actores participantes não tem correspondência no seu cumprimento efectivo; (*iv*) a falta de dinamismo e o imobilismo que caracterizam o processo de negociação colectiva e as debilidades de representação e enquadramento dos sindicatos fragilizam a concertação social e o seu real impacto nas relações de trabalho; (*v*) os posicionamentos diferentes das duas centrais sindicais radicam em conceitos distintos do papel da concertação social e da sua relação com os processos de diálogo social e de negociação colectiva para a resolução da conflitualidade social típica de sociedades democráticas e têm subjacentes diferentes identidades, diferentes visões ideológicas sobre o sindicalismo e distintas infl uências partidárias; (*vi*) o discurso ofi cial e a realidade, assim como os acordos celebrados e as políticas sociais efectivamente executadas, revelam significativas diferenças; (*vii*) as reuniões e negociações não formais e/ou não públicas entre todos ou alguns dos actores sociais com o Governo são determinantes para os resultados da concertação social e traduzem-se, por vezes, em acordos não formalizados na sua sede institucional; (*viii*) a UGT, sendo menos representativa que a CGTP, assumiu um papel decisivo, enquanto actor sindical, para a viabilização do sistema de concertação social tripartido; (*ix*) o contributo real da concertação social para a produção das políticas públicas foi também fortemente limitado pelo facto de a maioria dos acordos celebrados não contar com a subscrição da central sindical mais representativa – a CGTP.

2. O advento do neocorporativismo, a concertação e os pactos sociais

9 Quarenta anos depois da obra do romeno Manoilesco, *O Século do Corporativismo* (1934), em que este proclamava que o século XX seria o século do corporativismo como o século XIX fora o século do liberalismo, Schmitter publicava um texto em 1974 intitulado *Still the Century of Corporatism?*, depois inserido numa obra colectiva[2] (1979) que marca a conceptualização teórica do chamado neocorporativismo, a que então chama *corporativismo societal*, considerando este uma componente das sociedades capitalistas avançadas dotadas de democracias liberais e de Estados sociais, por contraposição ao *corporativismo estatista,* que se associa a regimes antiliberais, autoritários e de capitalismo atrasado.

10 O corporativismo era assim redescoberto (Streeck 2006:03-45) numa época em que o capitalismo, nas economias europeias mais desenvolvidas, enfrentava ainda um poder sindical expressivo e estava condicionado pelas políticas de pleno emprego como parte do compromisso social do pós-guerra. A ideia de um novo corporativismo tornava-se assim atraente, para as elites económicas e políticas, como instrumento para forçar os sindicatos a moderar as exigências salariais a troco do pleno emprego e da estabilidade

monetária, combinando a almejada concertação de interesses com a democracia liberal e a autonomia da chamada "sociedade civil" face ao Estado. O conceito de Schmitter apare ceu assim identificado com uma configuração societal que propunha um papel institucional para os sindicatos no processo de formação das políticas governamentais, visando colocar a negociação colectiva alinhada com as políticas económicas do poder político. O conceito de corporativismo societal, mais frequentemente referenciado, como refere Crouch (2006:47), pela expressão neocorporativismo, está principalmente associado a diversos cenários políticos de cariz social-democrata e pretende distinguir da variante corporativista-fascizante este sistema de representação de interesses.

11 Schmitter (1979:7-52) define então o corporativismo como um sistema de representação de interesses, um modelo específico de organização institucional alegadamente ideal para articular os interesses associativos organizados da sociedade civil com as estruturas de decisão do Estado, no qual as unidades constituintes estão organizadas, são reconhecidas ou autorizadas por aquele e são dotadas de um monopólio de representação no seio das respectivas categorias. Assinalando que o modelo que concebe é um tipo ideal que não pretende corresponder a nenhum sistema concreto, pretende definir o corporativismo pela sua praxis e libertá-lo por essa via da dependência em relação a uma ideologia específica, sublinhando que a sua estrutura institucional pode existir em diferentes regimes políticos. Avança com uma tipologia diferenciada de corporativismos: estatista, associado a regimes antiliberais de tipo autoritário e de capitalismo atrasado; societal, componente de sociedades capitalistas avançadas, com democracias liberais e estados-providência.

12 Seguindo a mesma direcção, Moreira (1999:174-188) sustenta que o neocorporativismo seria todo o mecanismo pelo qual, nos Estados capitalistas democráticos, se institucionalizam formas de cooperação entre os órgãos do poder e os grupos sociais organizados – sobretudo as organizações sindicais e patronais – para efeitos da participação destas nas decisões públicas, pelo qual as organizações sociais adquirem legitimação e *status* público, e em contrapartida se comprometem na implementação dessas políticas. O mesmo autor partilha também a opinião de que o neocorporativismo se distingue do antigo corporativismo autoritário e estatista, avançando a ideia de que se trata de um meio de compatibilização do corporativismo com o capitalismo no contexto de um sistema político de democracia liberal; um corporativismo de associação e não, como aquele, um corporativismo de Estado em que os grupos de interesse tendem a ser corpos internos ao Estado.

13 A partir de um ponto de vista marxista, e no quadro da tensão crítica dos autores desta área relativamente ao corporativismo, é de reter a defi nição de Panitch (1981:24) de que o corporativismo é uma estrutura política no capitalismo avançado que integra os grupos socioeconómicos organizados de um sistema de representação e interacção mútua, a nível de direcção, e de um sistema de mobilização e controlo social, a nível das massas.

14 A expressão que passou a ser mais utilizada de neocorporativismo visa de facto diferenciar este sistema, baseado na liberdade de associação e na relação contratual dos grupos de interesse com o Estado, praticado em regimes de democracia liberal e de capitalismo desenvolvido, após a II guerra mundial, de que foram exemplo os países nórdicos, do corporativismo estatal e dirigista característico dos regimes ditatoriais de tipo fascista surgidos no período entre as duas guerras mundiais do século XX, designadamente o fascismo italiano, o franquismo espanhol e o "Estado Novo" em Portugal. Os acordos de tipo neocorporativo verificados nesse contexto corresponderam,

na sua maioria, ainda segundo Schmitter (1985:51), à saída encontrada para conflitos e crises políticas em que os diversos grupos representativos dos interesses, das classes sociais e do Estado não conseguiam impor as suas preferências aos demais. O mesmo autor (1985:67) sublinha que o princípio fundamental de um sistema neocorporativo é a concertação inter-organizações, ou seja, a negociação entre um grupo limitado e exclusivo de organizações, as quais reconhecem mutuamente o respectivo *status* e a capacidade de alcançar e aplicar acordos ou pactos sociais, interagindo com o Estado, cujos apoios e recursos são necessários à efi cácia dos acordos e ao seu carácter vinculativo.

15 O modelo de corporativismo estatista e autoritário que foi vigente em Portugal durante o regime ditatorial inspirou-se nas teorias e regimes políticos de cariz fascista contemporâneos, e pretendia substituir, como refere Sá (1999:162173), a representação política democrática baseada em eleições competitivas pela representação orgânica corporativa, através duma Câmara Corporativa, de carácter consultivo e complementar duma Assembleia Nacional de partido único. A má memória e as desastrosas consequências da que foi a mais longa ditadura europeia aconselham, num país que reconquistou as liberdades políticas apenas há pouco mais de 30 anos, um especial cuidado na utilização e na diferenciação da terminologia e dos conceitos relativos à teoria e prática do corporativismo. Corporativismo, como conceito e prática, foi durante muitos anos identificado como doutrina e sistema com uma representação organizada e controlada dos interesses sociais, integrada e dirigida por um Estado autoritário, e consubstanciada numa dita "democracia orgânica".

16 O corporativismo original, na segunda metade do século XIX, pretendeu constituir uma resposta (Williamson 1989:25-33) ao desaparecimento do Antigo Regime em vários países europeus, contendo uma visão orgânica da sociedade que remetia para um ideal de pretensa harmonia de interesses na ordem medieval. Reconhecidamente adepto da propriedade privada, portanto hostil às ideias socialistas nascentes, este corporativismo não era anti-capitalista, mas sim antiliberal, contrapondo aos ideais de liberdade económica e política do liberalismo a visão de uma sociedade hierarquicamente ordenada e com relações de autoridade definidas a partir de cima, e com os direitos dos indivíduos estabelecidos de modo diferenciado de acordo com o seu status.

17 O corporativismo tem também raízes na doutrina social da Igreja Católica, a partir das ideias expostas por Leão XIII na encíclica *Rerum Novarum* (1891) [3], desenvolvidas e aprofundadas por Pio XI na encíclica *Quadragesimo* Anno (1931)[4], e pretendeu de facto constituir-se como uma "terceira via"[5], uma cor-rente teórica e doutrinária alternativa ao liberalismo e ao socialismo nas suas várias expressões, propondo-se mitigar os problemas sociais gerados no desenvolvimento do capitalismo através do compromisso e da concertação de interesses, em contraposição à luta de classes.

18 São evidentes as diferenças entre o modelo corporativo tal como foi usado e conceptualizado nos regimes ditatoriais desde os anos 30 do século XX[6] e os modelos teorizados e construídos a partir da segunda metade desse mesmo século, associados estes à edificação do "Estado Social" do pós-guerra, às políticas públicas de inspiração keynesiana e ao reformismo social-democrata. Porém, existem igualmente elementos presentes em ambos os modelos, tal como a utilização de processos institucionalizados de representação de organizações de trabalhadores e de empregadores, e de concertação social entre o poder político e os actores sociais, que visam aliviar as tensões e a confl itualidade sociais e negociar acordos ou pactos que viabilizem a continuidade do sistema

sociopolítico e a legitimação das políticas governativas. Estes elementos aparentemente comuns acabam todavia por ter configurações sociopolíticas distintas, atendendo a pressupostos e implicações diferentes em termos teóricos e sobretudo práticos quando estão em causa os direitos, liberdades e garantias negados nos regimes ditatoriais.

19 Voltando à teorização de Schmitter, como refere Moreira (1999:174-188), esta não tardou a ser confrontada por outras concepções, pois constituía uma teorização dos modos de representação de interesses, mas era omissa quanto à natureza dos interesses envolvidos e das organizações em causa, bem como quanto à função e efeitos dessa representação. Ora o que sobressaía nos processos neocorporativos era o facto de os grupos de interesse, sobretudo as organizações patronais e sindicais, passarem a compartilhar com o Governo funções de definição e implementação de políticas económicas e sociais, assumindo novas tarefas tradicionalmente reservadas, na democracia representativa, aos partidos (a agregação de interesses) e ao governo (a definição e administração de políticas). Por isso, na definição do neocorporativismo, não tardou a enfatizar-se a negociação, a cooperação e o entendimento institucionalizado entre as organizações do capital e do trabalho e o Estado.

20 Enquanto Schmitter tendia a analisar o neocorporativismo sobretudo a partir de uma perspectiva organizativa, Lehmbruch (1979:53-61) desenvolvia uma visão, que chamou de "corporativismo liberal", onde acentuava sobretudo a participação dos grandes interesses organizados na produção das políticas públicas, sendo uma característica central o grau elevado de cooperação entre as elites dos grupos envolvidos, verticalmente integrados e fortemente centralizados, baseada na premissa ideológica da interdependência dos grupos sociais em confl ito numa economia capitalista.

21 Nos anos 70 do século passado, o neocorporativismo era entendido como podendo, através duma negociação colectiva centralizada e nacional, mitigar e reduzir a tensão entre inflação e desemprego, abrindo aos actores sociais e governos um caminho para coordenarem esforços e resolverem alguns problemas colectivos. Este optimismo foi posteriormente afastado.

22 Nos anos 80, como lembra Royo (2001:2), muita da literatura da época sobre as soluções de tipo neocorporativo defendia que os acordos sociais centralizados só seriam bem sucedidos onde se verificassem os seguintes requisitos básicos: associações sindicais e de empregadores muito representativas e coesas, coordenação da negociação colectiva e partidos sociais-democratas no governo.

23 A principal limitação desta teoria é que estabelecia um caminho demasiado determinista da economia e dos requisitos para esses pactos. De acordo com tal visão, países sem pré-condições institucionais como as defi nidas para a concertação – caso de Portugal ou Espanha – deveriam abandonar a concertação, desregulamentar simplesmente o mercado de trabalho e descentralizar a negociação colectiva. Contrariamente a essa teoria, Espanha (desde os anos 70) e Portugal (desde os anos 80) criaram sistemas nacionais de concertação social. O argumento e a explicação de Royo (2001:6-8) é que as mudanças no equilíbrio de poder e o enfraquecimento dos sindicatos afectaram a atitude dos actores sociais e obrigaram-nos a negociar em sede de concertação social como forma de assegurarem a continuidade da sua infl uência.

24 Outros autores tal como Tapia e Gomes referem (2002:4), baseando-se nas profundas alterações políticas e económicas no mundo, com a internacionalização da economia, a desregulamentação e a liberalização dos mercados financeiros, o declínio do fordismo e a

emergência de novas formas de produção possibilitadas pela revolução tecnológica, a emergência da União Económica e Monetária europeia, vieram também defender que tinham enfraquecido as condições para a concertação num quadro macroeconómico nacional. Haveria uma incompatibilidade entre a globalização dos mercados, os novos requisitos da competição inter-capitalista e as políticas neocorporativas. Ou seja, tal poderia representar o desfazer das teses de Schmitter.

25 Esta interpretação seria, porém, questionada pela retoma ou início dos processos de concertação social de âmbito nacional sobre a política de rendimentos e outras matérias económico-sociais em vários países europeus como Itália, Holanda, Irlanda, Espanha e Portugal, durante os anos 80 e 90 (Royo 2001:7; Pochet e Fajertag 2001:9-20). O sucedido nestes países foi explicado por vários autores[7] pelo papel catalisador desempenhado pelo processo da União Monetária Europeia e a necessidade do cumprimento de requisitos, pelas políticas económicas e sociais nacionais que assegurassem inflação baixa, défi ces públicos controlados e uma moeda estável. E poderia também explicar-se pelo facto de os pactos sociais fazerem parte da construção da dimensão social europeia, cuja dinâmica, segundo essa opinião, não se esgota nos critérios económicos de convergência, mas abrange, segundo Tapia e Gomes (2002: 3), o desafio de se conseguir um novo equilíbrio entre a economia e a dimensão social regional numa Europa unifi cada.

26 As soluções neocorporativas baseadas na política de rendimentos – moderação salarial em troca de pleno emprego e de protecção social – e fi liadas no neokeynesianismo, o qual, segundo Schmitter e Grotte (1997:14), seria irmão gémeo ou, pelo menos, primo direito, do neocorporativismo –, passaram a sofrer a oposição de patrões apostados na competição global e na desregulação.

27 As mudanças estruturais verificadas – com a globalização dos mercados, as deslocalizações, o impacto das novas tecnologias nos sistemas de produção e nas categorias e relações profissionais, as pressões adversas a que foram sujeitos os processos de negociação colectiva centralizados, a União Económica e O fim da "Guerra Fria" atenuou a aguda confrontação ideológica entre correntes sindicais e abriu caminho, face aos problemas e desafi os emergentes para os trabalhadores do novo quadro sociopolítico global, a uma maior tendência para a convergência e a cooperação[8]. Os governos nacionais perderam a capacidade de usar a fixação das taxas de juro e de câmbio nas orientações macroeconómicas, foram pressionados a "europeizar" as suas políticas para aplicação na ordem interna das obrigações da União Económica e Monetária (UEM) e precisaram de assegurar margens de autonomia nas suas políticas. Para isso necessitaram de procurar a cooperação dos parceiros sociais.

28 Schmitter e Grote (1997) – que equiparam o renascer do neocorporativismo a partir do final dos anos 80, depois de um período de decadência, ao mito de Sísifo – lembram e apoiam uma afirmação de Gerhard Lehmbruch de que o Estado nacional ainda possui a capacidade de agir como "o arquitecto duma ordem corporativa". A nova geração de pactos sociais que caracteriza os anos 90 tem de facto características distintas dos ocorridos nas décadas anteriores, condicionados pela liberalização das economias e pela competitividade usada como pressão para a desregulação e redução dos direitos sociais, pelo impacto da UEM e das suas exigências, por uma intervenção governativa buscando na concertação social o reforço de políticas reguladoras mais do que redistributivas[9].

29 Ao contrário dos pactos anteriores, realizados num quadro de crescimento económico sustentado e de pleno emprego, os da década de 90 efectuaram-se num contexto económico instável e variável, com crescimento do desemprego, problemas de

envelhecimento da população (associados ao aumento da esperança de vida e à redução da natalidade), agudização da concorrência intercapitalista (Tapia e Gomes 2002:10-13). Diferentemente dos pactos sociais dos anos 60, os novos pactos tentam gerir incertezas e a adequação das políticas económicas nacionais às exigências da UEM, através do controlo da infl ação e da contenção salarial, como salienta Pochet (1999).

30 Entendem Molina e Rhodes (2006:305-331) que o neocorporativismo é um processo político, concebido dum ponto de vista adaptativo e evolutivo, capaz de responder a um ambiente em mudança e sendo um modo específi co de produção de políticas e não um sistema. E defendem, citando Crouch e vários outros autores, que este deve ser entendido como um processo complexo de negociação política, afastando os argumentos estruturais que o vinculam a uma época específi ca do pós-guerra e ao keynesianismo de então.

31 Para Crouch (2000:19-41), o renascimento dos pactos sociais num número expressivo de países europeus no momento em que o neoliberalismo é dominante, pode parecer paradoxal, dado que, para esta corrente, sindicatos, acordos sociais e constrangimentos nacionais seriam ou irrelevantes ou prejudiciais para a eficiência e livre funcionamento dos mercados numa economia global. Além disso, seria reconhecidamente complexo e difícil assegurar eficácia a pactos sociais e instituições neocorporativas centralizadas como são as da concertação social e que conflituam com uma economia global que o capital fi nanceiro deseja que seja desregulada.

32 Para este autor, é a lógica da situação e do equilíbrio de poderes na "nova economia" que explica que o renascimento das soluções neocorporativas não só tenha um carácter muito limitado (excluindo a redistribuição dos rendimentos) como vise a realização de finalidades neoliberais através de um consenso corporativo. De facto, tenta envolver os sindicatos que, enfraquecidos, procurariam, através de compromissos sociais, preservar o direito de negociação, a segurança no emprego e contrariar elevados níveis de desemprego, mas sem a possibilidade de retorno dos ambiciosos projectos de redistribuição social característicos da social-democracia escandinava no período das políticas públicas de cariz keynesiano. Ou seja, a crescente exposição internacional das economias europeias dificulta a concertação e, ao mesmo tempo, reforça a sua necessidade num quadro em que os mercados são globais mas os eleitorados e os sindicatos agem sobretudo em quadros nacionais. Tudo isto cria um contexto difícil para o desenvolvimento de pactos sociais.

33 Esta perspectiva de Crouch converge com a posição crítica de Sá (1999) para quem, na experiência portuguesa, se verifica a coexistência frequente do neoliberalismo com o neocorporativismo, pela vantagem para aquele de assim tentar que as suas políticas sejam pactuadas, quer a nível de empresa ou intermédio, quer a nível do país, em nome da substituição do conflito pelo consenso e das decisões unilaterais pelo diálogo, na condição de satisfazerem os seus objectivos.

34 É um facto comprovado por numerosos estudos e autores que os pactos sociais na Europa a partir dos anos 90 se orientaram para três temáticas centrais: a moderação ou contenção salarial, associada ao controlo da infl ação e tendo como justificação a adaptação ao novo contexto monetário; a introdução de medidas de flexibilização do mercado do trabalho, apresentadas como políticas geradoras de emprego; a reforma do sistema de protecção social. Da agenda anterior, típica da era das políticas keynesianas, restou a moderação salarial, mas desapareceu a sua moeda de troca – a protecção do pleno emprego e o crescimento dos benefícios sociais.

35 Defende Sarmento (2001:651-652) que, para teóricos do neocorporativismo, como Schmitter e Lehmbruch, a regulação política de interesses se inscreve na orientação da racionalidade limitada, a representação corporativa dos interesses não é antagónica ou contraditória com a representação democrática e, longe de ser autoritariamente organizada pelo Estado, tende, ao contrário, a penetrar o poder político e a ditar-lhe as suas normas. Ou seja, não ignorando o valor do conflito, o paradigma neocorporativo busca o consenso e a pacifi cação dos antagonismos sociais.

36 Coloca-se-nos então a seguinte questão: corresponde o neocorporativismo à portuguesa aos modelos e conceitos descritos, mesmo ressalvando que o real é sempre distinto do conceptual? Que sentido tem hoje um sistema de concertação social em Portugal? Desligado das visões ideológicas e doutrinárias originais, é um processo de negociação política efectivamente participado e viável? Constitui de facto uma arena com real influência dos actores sociais na produção de políticas públicas, ou prevalece um carácter instrumental de legitimação das orientações do poder político e dos interesses económicos dominantes?

37 Entendemos que o desafio que se coloca, tanto à escala europeia como em Portugal, aos sistemas de concertação social, é se estes vão ser, para além de espaços de expressão de identidades e interesses de classes em confronto negocial, um instrumento positivo de obtenção de compromissos avançados, a partir do reconhecimento e não da negação desses interesses contraditórios, em resposta aos desafios da globalização capitalista, orientados para a preservação do chamado "modelo social europeu" nas reformas a realizar, com a preservação de direitos essenciais dos trabalhadores e do sistema de protecção social e de gestão do difícil equilíbrio entre eficiência económica e justiça social; ou se, pelo contrário, tenderão a constituir principalmente, quando usados pelo poder político e os interesses económicos organizados, uma imposição "pactuada" dos modelos neoliberais dominantes de desregulação económica e social.

38 A resposta a este desafio será encontrada no resultado, em termos de políticas públicas, da tensão entre os que apostam na viabilidade e aperfeiçoamento do Estado social perante a globalização económica e os que jogam na sua conversão num Estado dito regulador que entrega o social também ao mercado, em nome da competitividade, regredindo nesse domínio para funções meramente assistenciais e reduzindo os serviços públicos.

39 Veremos a seguir que a tese que defendemos, menos optimista que alguns autores, é que a concertação social em Portugal reflecte, na sua curta história e na sua fase actual, um neocorporativismo mitigado e fraco, problemático e desequilibrado em favor do poder político e económico, sem deixar de constituir uma arena possível e necessária para os actores sindicais – também eles enfraquecidos pelo processo de globalização capitalista comandado pelas orientações neoliberais – aí explorarem a possibilidade de construção de compromissos que infl uenciem positivamente as políticas públicas reguladoras e distributivas.

3. O caso português

40 O caso português, como também referem Lima e Naumann (2000), tem um particular interesse, pela aplicação do modelo neocorporativo, num país semiperiférico como Portugal, marcado pela ruptura revolucionária de Abril de 1974 e pela centralidade do Estado ou, como salienta Cerdeira (2004:160161), pela forte presença do Estado na

regulação das relações laborais, pelo peso da tradição intervencionista corporativa, pela necessidade de cumprir as metas de estabilização impostas pelo FMI, pelo cumprimento dos requisitos de adesão à moeda única e ainda pela fragilidade do tecido económico e pelo papel desempenhado pelo Estado neste domínio. Neste processo há a sublinhar a particularidade de o modelo de relações de trabalho e de concertação se ter desenvolvido por razões políticas, com fraca regulação autónoma por parte dos actores sociais, num quadro económico e social de crise e de mudança e não de crescimento económico e de estabilidade.

41 O contexto internacional em que surgiu e se desenvolveu a experiência portuguesa é também distinto do contexto dos países onde a concertação social nasceu mais cedo, no âmbito da organização industrial de tipo fordista e do compromisso económico e social do pós-guerra, com baixos níveis de desemprego e em processos de crescimento económico, enquanto em Portugal os salários eram e são dos mais baixos da Europa, não existe uma cultura sólida de negociação e de relações colectivas de trabalho, com decisores económicos e políticos que persistem em sustentar a competitividade em baixos salários e na limitação de direitos sociais. A experiência portuguesa inicia-se tardiamente, por comparação com países europeus mais desenvolvidos, quando nestes se anunciava já a crise das experiências de concertação social institucionalizada e quando, na vizinha Espanha, se caminhava já para um colapso temporário da concertação social em 1986, a qual fora impulsionada pelo processo de transição democrática da segunda metade dos anos 70, e que seria retomada continuadamente nesse país na segunda metade dos anos 90 até hoje[10].

42 A concertação social dá os seus primeiros passos em Portugal em 1984, num quadro de profunda crise económica (descida do PIB e do investimento, elevada inflação e desemprego) e de forte conflitualidade social e política, dois anos antes da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE). É então criado o Conselho Permanente de Concertação Social, por iniciativa do IX Governo Constitucional (o chamado Governo do "Bloco Central" PS/PSD, presidido por Mário Soares), formado na sequência das eleições de 1983 e que pretendeu responder à crise com a aplicação de um plano dito de estabilização do Fundo Monetário Internacional (FMI) fortemente restritivo no plano social e fi nanceiro.

43 Com a constituição daquele órgão de concertação pretendia o Governo envolver os actores sociais na co-responsabilização pela política adoptada de resposta à crise, estabilizar assim o sistema político e controlar a infl ação através da contenção salarial e da política de rendimentos. Nele acordaram participar a central sindical UGT (que fora constituída na base do apoio político dos dois partidos do "bloco central") e as confederações patronais (CIP, CAP e CCP[11]). A principal central sindical – a CGTP-IN – recusou então participar, por discordar das políticas sociais e dos objectivos subjacentes de comprometer na sua realização as organizações que integrassem a Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS).

44 É aqui de sublinhar que a UGT desempenha neste processo, quanto aos actores sociais, o papel decisivo e legitimador da concertação social. Sem ela, não existiria órgão, porque a sua existência depende da representação e do acordo tripartidos. E os poderes político e económico viam na concertação social um meio necessário para enfraquecer a capacidade de mobilização e resistência social dos trabalhadores às medidas políticas que entendiam necessário tomar e que implicavam também condicionar fortemente a negociação colectiva, desde logo no plano dos salários, em contexto de forte inflação e sendo

orientação assumida a contenção salarial como meio principal de controlar aquela. Tal pressupunha condicionar a CGTP, que detinha o domínio da contratação colectiva e a representação social maioritária dos trabalhadores.

45 Ulteriormente, a revisão constitucional de 1989 consagrou a criação do Conselho Económico e Social (CES), que seria depois constituído na sequência da Lei nº 108/91 e assumiria funções consultivas, incluindo as que respeitavam ao extinto Conselho Nacional do Plano, e também funções de concertação social, através da CPCS, de composição tripartida, que herdou a partir de 1992 as competências do Conselho que existia para esta área.

46 O CES integra representantes do governo, das centrais sindicais e patronais, das autarquias locais, das profissões liberais, de associações e interesses culturais, ambientalistas, dos consumidores, entre outros, e desempenha funções consultivas que se situam no âmbito do diálogo social multipartido.

47 Actualmente, a CPCS[12], órgão integrado no CES mas com autonomia, é constituída por: quatro membros do Governo; quatro representantes das centrais sindicais, dois de cada uma; quatro representantes das confederações patronais, desde esse ano passando a incluir, além da CAP, da CIP e da CCP, também a CTP – Confederação do Turismo de Portugal.

48 São politicamente muito significativas as relações e as diferenças entre CES e CPCS, apesar de formalmente este organismo estar integrado naquele: as deliberações tomadas pela CPCS não carecem de aprovação pelo plenário do CES, ao contrário das demais comissões a este associadas; o Presidente do CES é eleito pela Assembleia da República e, embora participe sempre que o entenda nas reuniões da CPCS, nem sequer tem aí direito de voto; o Presidente da CPCS é o Primeiro-Ministro ou o Ministro em quem ele delegar as respectivas competências. Ora tal suscita a interrogação sobre as implicações da menorização do Presidente do CES, eleito pelo Parlamento, relativamente ao Governo, que preside à CPCS[13].

49 Apesar da criação do órgão original de concertação social (o CPCS) em 1984, apenas em 1986 é que foi celebrado o primeiro acordo sobre política de rendimentos para 1987[14], já durante o X Governo Constitucional presidido por Cavaco Silva (PSD) e ainda sem a participação e com a oposição frontal da CGTP. É também nesse ano que Portugal adere à CEE, tal como a Espanha. É igualmente nesse ano que a concertação social em Espanha é temporariamente interrompida por os sindicatos considerarem que o poder de compra dos trabalhadores estava a ser fortemente prejudicado pelos acordos sociais, sendo retomada apenas em 1996.

50 Este Acordo introduziu uma particularidade, que foi o conceito de quantificação da inflação "esperada" para fins de política de rendimentos, rompendo com as práticas negociais anteriores, que assentavam na recuperação do poder de compra dos salários em função da infl ação "passada"[15].

51 Procuravam assim o Governo e os parceiros sociais subscritores do Acordo limitar pela moderação salarial – conhecida por "tecto salarial" – o crescimento da taxa de inflação, que em 1986 atingia 11,7%. A UGT, que subscreveu este Acordo e o seguinte, de objectivos semelhantes (1988), viria depois a denunciar este último, face à não comprovação dos referenciais de inflação estimados e perante a recusa do Governo em renegociar esses referenciais, que condicionavam os aumentos salariais. Os referenciais de inflação em 1986/87/88 estiveram sempre abaixo da infl ação verificada e dos aumentos salariais

negociados por convenção colectiva. É também em 1988 que a aprovação pelo Governo do PSD de um "pacote laboral" (nova legislação sobre despedimentos) despoleta uma greve geral apoiada pelas duas centrais sindicais.

52 Em 1987, tendo em conta as implicações políticas e sociais decorrentes da adesão de Portugal à CEE e de uma nova vitória do PSD nas eleições legislativas, o Plenário de Sindicatos da CGTP, reunido em 29 de Outubro, aprovou a ocupação pela CGTP dos seus lugares no CPCS, considerando a necessidade, no contexto político da época, de não deixar à UGT o monopólio da representação sindical num espaço de intervenção institucional, num momento que considerava profundamente gravoso para os trabalhadores pelas políticas sociais que estavam a ser aplicadas[16].

53 Estava-se num período em que o Governo e os parceiros sociais participantes, transferindo para a concertação social a definição das actualizações salariais anuais, através dos acordos de política de rendimentos (os "tectos salariais"), condicionavam fortemente a negociação colectiva, já signifi cativamente limitada às actualizações salariais, dada a resistência sindical à retirada proposta pelos empregadores de direitos conquistados nos primeiros anos ulteriores ao 25 de Abril e plasmados nas convenções colectivas de trabalho[17] celebradas até então predominantemente pela CGTP. Ou seja, o processo de concertação social não constituiu, com os acordos da política de rendimentos celebrados, como reconhecem Lima e Naumman (2000), um contributo para, por via das negociações salariais, dinamizar a contratação colectiva das restantes matérias.

54 O papel e a importância das duas centrais sindicais aparecem então assim definidos: a CGTP, tendo a representação da maioria dos sindicalizados[18] e demonstrando uma mais elevada implantação e capacidade de mobilização social; a UGT, com influência sobretudo em sectores dos serviços, benefi ciando para o diálogo político duma relação privilegiada com os partidos que sucessivamente dominaram a governação.

55 O Acordo Económico e Social de 1990, realizado ainda sob a égide de um Governo do PSD, subscrito pela UGT e pelas três confederações patronais (CIP, CAP, CCP) participantes, e novamente com a oposição da CGTP, embora já participando esta no CPCS, representa um novo ciclo de acordos representativos de um esforço de macro-concertação com maior amplitude de conteúdos. Estes envolviam não apenas a política de rendimentos, mas procuravam também abrir caminho a acordos específicos no plano da formação profi ssional e da higiene e segurança no trabalho (1991), prevendo alterações na legislação laboral e procurando influenciar e articular com a contratação colectiva e o seu conteúdo, designadamente na perspectiva – que resultou controversa na

56 sua aplicação e suscitou muitas resistências dos sindicatos ligados à CGTP – de associar a redução do tempo de trabalho à sua fl exibilização.

57 Este Acordo colocava já à cabeça nos seus objectivos a necessidade de assegurar a convergência com os países da Comunidade Europeia e de contribuir para a estratégia nacional de participação na União Económica e Monetária. Seria depois celebrado também um novo Acordo sobre política de rendimentos, em 1992, ainda sob um Governo do PSD, apenas subscrito por uma central sindical (UGT).

58 Sucedem-se, na mesma linha de preocupações, os Acordos de Concertação Social de Curto Prazo (ACSCP) e o Acordo de Concertação Estratégica (ACE), em 1996, já sob a égide de um Governo do PS, tendo como Primeiro-Ministro António Guterres, que exprimiam também a urgência deste Governo minoritário em obter uma base de legitimação social para a sua governação.

59 Com esses acordos é aberto de novo um profundo conflito entre a CGTP e o Governo, exigindo esta central sindical que as 40 horas de trabalho fossem consagradas sem flexibilização de horários, sem polivalência funcional e sem contagem das pausas defi nidas para o tempo de trabalho efectivo. Como refere Marques (2004:89), a contestação da CGTP ao conteúdo dos acordos e aos procedimentos da concertação social limitou a sua aplicação e esteve na origem de uma crise profunda da concertação social.

60 A situação, agudizada pelos Acordos e pela Lei 21/96 para a redução do horário semanal até às 40 horas, aprovada pelos mesmos subscritores, piorou ainda mais com uma chamada "interpretação autêntica" do Acordo que as mes-mas organizações signatárias, através da Comissão de Acompanhamento do Acordo (de que tinham excluído a CGTP, por não ser subscritora), aprovaram em sede de concertação social e enviaram à Assembleia da República.

61 Este processo e a dita "interpretação autêntica" são uma peça a reter, entre outras, de um complexo problema não resolvido e recorrente quanto ao risco de conflitualidade e sobreposição de competências entre um órgão de articulação corporativa de interesses e um órgão de poder político eleito. Esta foi então e posteriormente uma questão frequentemente suscitada pela CGTP e por diversos autores[19], sendo também condenado pelo Provedor da Justiça[20], em comunicação ao Primeiro-Ministro, o carácter invasivo das competências da Assembleia da República pela Concertação Social.

62 As lutas então travadas pelos sindicatos da CGTP e pelos trabalhadores da indústria têxtil e do vestuário em torno da redução do horário de trabalho tiveram um carácter prolongado, agudo e muito amplo. Ao fim de vários meses de conflito, foram concluídos com duas convenções colectivas, envolvendo as associações de empregadores e os sindicatos do sector ligados à CGTP e à UGT[21].

63 Tal como durante a governação de Cavaco Silva, também durante este Governo do PS se manteve elevada a conflitualidade social. Como reconhecem Lima **e** Naumann (2000), o insucesso da aplicação do Acordo de Concertação Social de Curto Prazo indiciava a considerável implantação social da CGTP, que não o subscreveu.

64 Ainda quanto ao Acordo de Concertação Estratégica (1996-1999), que também foi rejeitado pela CGTP e subscrito pela UGT, a abrangência das suas matérias configurava quase um programa para a governação, defi nindo metas de crescimento do PIB, do emprego e do investimento, e estabelecendo um ambicioso programa para a dinamização da contratação colectiva, que ia substancialmente mais longe que o de 1990 (com Cavaco Silva) no que respeita à flexibilização das relações de trabalho. Inscrevia-se claramente num modelo de acordos que visava subordinar as políticas económico-sociais ao objectivo da colocação de Portugal no centro político da construção europeia. Como se pode ver pela análise da evolução dos processos de negociação colectiva nos dados citados no estudo de Cerdeira (2004:172), o número de convenções colectivas celebradas desde 1996 foi-se reduzindo sintomaticamente nos anos subsequentes: 436 em 1996, 409 em 1997, 393 em 1998, 398 em 1999 e 389 em 2000.

65 A CGTP foi excluída da respectiva Comissão de Acompanhamento, nos termos do próprio texto do Acordo, sendo aquela constituída apenas pelos parceiros sociais subscritores, substituindo-se de facto à CPCS, esvaziando o funcionamento desta. Este processo suscitou forte contestação da CGTP[22], sustentada também em argumentos jurídicos**,** que consideravam violadora da legalidade a exclusão dos grupos de trabalho da CPCS de entidades com assento nesta (cf. Leite 1999:147-161). Ou seja, trouxe para a ribalta a

questão de um órgão que supostamente deveria funcionar por consenso, mas funcionava de facto por maioria e com exclusão do actor mais representativo dos trabalhadores sindicalizados.

66 Merece destaque, sobre este caso, a intervenção verificada por parte do Provedor da Justiça, Menéres Pimentel (2001) que, na Recomendação por si enviada ao Primeiro-Ministro e ao Presidente da CPCS, dava provimento à queixa da CGTP-IN, concluindo que "afastar a CGTP-IN ou qualquer outro parceiro social da intervenção institucional activa comporta uma discriminação negativa" e que "os grupos de trabalho que venham a ser deliberados pela CPCS devem a este órgão a sua legitimidade e representatividade, pelo que nele devem ter assento todas as forças que constitucional e legalmente o compõem, independentemente do seu sentido de voto".

67 São significativas das diferenças de percepção da concertação social das duas centrais sindicais as declarações de dirigentes sindicais durante um Colóquio na Assembleia da República, promovido pela Comissão parlamentar de Trabalho, Segurança Social e Família (1995). Joaquim Dionísio, da CGTP, afirmava então não poder concordar com a utilização da concertação social para fazer um diálogo social aparente e que só visaria co-responsabilizar os sindicatos por medidas políticas de que discordavam, enquanto o diálogo social e a contratação colectiva eram bloqueadas. Torres Couto, da UGT, pelo seu lado, punha a tónica da sua intervenção na concertação social como um elemento estratégico de co-responsabilização entre os decisores políticos e os representantes da sociedade civil organizada, e destacando que não se podia apenas querer negociar as coisas boas.

68 Os Acordos de 1990 e de 1996, pela sua natureza, representam a passagem de um tipo de acordos centrados na política de rendimentos e na moderação salarial, como via de travagem da inflação, para acordos mais abrangentes, procurando articular com o conjunto das políticas económicas e sociais com a orientação da legislação laboral e da contratação colectiva e tendo o objectivo assumido de assegurar condições de cumprimento dos objectivos de adesão à União Económica e Monetária europeia com que os governos se tinham comprometido.

69 Pelo seu carácter, tais acordos reforçaram a interrogação sobre o potencial conflito na definição de políticas entre o processo de concertação social e as instituições da democracia representativa, como a Assembleia da República (AR). De facto, enquanto na contratação colectiva o poder normativo das associações sindicais e patronais deriva directamente da Constituição e não da lei, constituindo as convenções celebradas fontes de direito e não carecendo de qualquer acto de reconhecimento legal, os acordos emergentes da concertação social tripartida excedem o âmbito do poder normativo das associações sindicais e de empregadores e têm a natureza de compromissos sociopolíticos, pelo que colocam o delicado problema da transição desses compromissos para o âmbito das decisões a tomar, de natureza normativa ou administrativa, pelo Governo ou pelo Parlamento, juridicamente vinculantes (Leite 1999).

70 Carvalho da Silva (1999:189-195**),** enquanto Secretário-Geral da CGTP, a propósito do ACE de 1996, além de considerar que este confi gurava uma revisão da legislação laboral altamente desfavorável para os trabalhadores e que fora frustrada pela oposição destes, suscitava também a crítica de que tal acordo intervinha em áreas de reserva parlamentar, forçava uma linha de corporativização das relações de trabalho e fora prejudicial ao livre desenvolvimento da negociação colectiva sectorial e de empresa. E propunha quatro pressupostos para um compromisso social: a valorização do trabalho; a clarifi cação dos

espaços onde se desenvolveria a regulamentação das relações laborais – contratação colectiva bipartida, concertação social tripartida e diálogo social multipartido – admitindo influências mútuas, mas preservando a autonomia de cada um; a promoção da contratação colectiva; o efectivo cumprimento das leis do trabalho.

71 João Proença (2000:407-412), Secretário-Geral da UGT, sustentava na mesma altura que a concertação social tripartida favorecera o alargamento da contratação colectiva e a redução da conflitualidade social; atribuía-lhe também a responsabilidade da elevação das remunerações dos trabalhadores nos anos em que houve acordos e de estar na origem, a partir de 1990, das principais evoluções verificadas nas políticas públicas relacionadas com o emprego, a legislação laboral, a formação profissional e a redução do tempo de trabalho. E assumia a necessidade de uma concertação social diferente, centrada nas questões específi cas que mais directamente envolvem trabalhadores e empregadores.

72 Como se vê, dois discursos sindicais que, tendo subjacentes duas perspectivas distintas sobre a concertação social, representavam, quer nas práticas assumidas em relação aos acordos quer nos discursos, modos diferentes de interpretar a identidade e a defesa dos interesses dos trabalhadores.

73 A partir de 2000 verifica-se, com o XIV Governo Constitucional, igualmente presidido por António Guterres, uma nova mudança na natureza dos acordos de concertação social e na atitude em relação a esta, abrindo-se uma perspectiva de superação da crise em que esta mergulhara. Como se comprova pela documentação do Relatório de Actividade do CES[23] relativamente a esse ano, o Primeiro-Ministro Guterres propunha-se abandonar a anterior estratégia dos acordos globais, reconhecidos como excessivamente rígidos e privilegiar um quadro mais flexível de negociação de acordos de médio alcance sobre matérias específi cas que os parceiros sociais considerassem prioritários.

74 É então negociada e acordada, em Março desse ano, uma nova metodologia da concertação[24], que responde favoravelmente a várias questões insistentemente colocadas pela CGTP: os acordos não deveriam colidir com matérias da competência reservada da Assembleia da República (ou, como dizia um dirigente da CGTP, a AR não pode ser o notário dos acordos da concertação social); a concertação social deveria respeitar o princípio da autonomia da negociação colectiva, não colidindo com o direito constitucional de contratação colectiva; o método de funcionamento deveria ser o de consenso e não de maioria (nesta matéria, o acordo não foi tão longe, mas colocava o consenso como um objectivo); em conformidade com a proposta de Guterres, é acordado um modelo de acordos fl exíveis ou de geometria variável.

75 A evidência do fracasso dos dois acordos anteriores pressionava a mudança na prática da concertação social, o que implicava, segundo Marques (2004:89), novas regras. Ou seja: depois da elevada conflitualidade social e da polémica do ACSCP e do ACE de 1996, o novo Governo do PS avançou para uma concertação tripartida de geometria variável, centrada na negociação de acordos sobre matérias específicas, visando claramente, com esta alteração de estratégia, propiciar o envolvimento da CGTP no processo da concertação social. Celebraram-se então, no contexto desta mudança de orientação, quatro acordos especializados e temáticos em 2001, três dos quais (sobre política de emprego e formação; higiene e segurança no trabalho; modernização da protecção social e sistema de repartição na segurança social) com a novidade de serem subscritos por todos os parceiros sociais, incluindo pela primeira vez a CGTP, que assim desfazia a ideia recorrente de uma oposição sistemática. São os acordos temáticos, ou de "médio alcance", aliás os únicos, como sublinha Ferreira (2007:53).

76 Este período, que foi até hoje o de maior abertura negocial dos Governos, teve no Ministério do Trabalho ministros socialistas referenciados então como sendo de sensibilidades na esquerda do PS – Ferro Rodrigues e Paulo Pedroso. Vivia-se também um contexto de crescimento económico, nacional e internacional, na caminhada para o euro e para a integração económica e monetária da UE.

77 Tentou ainda o Governo do PS um Acordo de Médio Prazo sobre Rendimentos e Preços para 2001 e anos seguintes, e um acordo sobre organização de trabalho, produtividade e salários, ambos falhados e este último frustrado, por conclusão dos participantes, ao fi m da primeira reunião.

78 O retorno ao poder do PSD, com o CDS, foi marcado nos anos ulteriores por um novo empobrecimento da concertação social, pelo retorno a um formato anterior, nada preocupado nem com a separação de águas com o poder legislativo, nem com a geometria variável para envolver a CGTP, e que se caracterizou pela ausência de acordos formais.

79 O conflito verificado em 2002/2003 sobre o Código do Trabalho (que motivou a convocação duma greve geral pela CGTP e um elevado protesto social) foi então assinalado na Concertação Social pela negociação entre a UGT, Governo e confederações patronais quanto ao conteúdo básico do Código do Trabalho.

80 A degradação do diálogo social não era, como assinala Marques (2004), uma característica apenas nacional. Era comum a outros países europeus, com greves gerais e outras acções colectivas de forte impacto em Espanha, Itália, Alemanha (contra a reforma da legislação de trabalho), Grã-Bretanha e Áustria. Com frequentes divisões entre sindicatos e agudização da confl itualidade social, não só em Portugal, como em França (sobre uma nova reforma das pensões), em Itália (sobre a reforma da legislação do trabalho) ou na Alemanha (sobre a reforma do Estado-Providência). Com efeito, Governos e patrões procuravam deslocar a negociação colectiva e o diálogo social para as questões da compe titividade, como factor determinante das reformas sociais e laborais, enquanto as posições dos sindicatos eram fortemente influenciadas pela prioridade dada à defesa dos direitos sociais conquistados e pela sua identidade de classe.

81 É então que se verifica também em Portugal uma tentativa falhada do Governo de propor um Contrato Social para a Competitividade e Emprego, cujas reuniões de negociação se arrastaram ao longo de 2003 e 2004, sem sucesso.

82 No ano de 2005, já após a entrada em funções de um Governo do PS, assistiu-se ao facto inédito de, no âmbito da concertação social, serem celebrados entre todas as centrais sindicais e patronais dois acordos bilaterais, visando dinamizar a contratação colectiva e a formação profi ssional.

83 Estes acordos bilaterais revelaram-se, porém, mais do domínio da representação política e do valor simbólico, por serem os primeiros acordos do tipo, do que tendo algum efeito prático nos respectivos domínios. Aliás, o patronato já então estava, como está, a investir fortemente no principal ganho adquirido com o novo Código do Trabalho (e reforçado nas revisões verificadas em 2006 e em 2008, pela iniciativa do actual Governo PS): o princípio da caducidade das convenções colectivas de trabalho, com que pretendem livrar-se das convenções colectivas celebradas sobretudo por organizações sindicais da CGTP e fazer a limpeza no plano convencional de numerosos direitos sociais aí regulados. Esse é, aliás, um dos factores que justificam a expressiva redução verifi cada na negociação de convenções colectivas de trabalho após a publicação do Código do Trabalho e que comprova os reduzidos efeitos práticos do acordo bilateral fi rmado neste domínio.

84 Nos acordos celebrados em 2006, sob o Governo do PS com José Sócrates, manteve-se a orientação de acordos especializados, mas sem a mesma preocupação de esforço de consenso do II Governo Guterres, quanto ao envolvimento da CGTP e a acordos de geometria variável, expressos num documento de orientação já mencionado, cuja actualidade e oportunidade justificaria hoje ser reexaminada pelos actores da concertação social, perante a falta de dinamismo e os visíveis impasses actuais que esta sofre.

85 A CGTP ainda subscreveu com os demais parceiros o Acordo sobre o rendimento mínimo garantido, cujo conteúdo correspondia mais ou menos às suas propostas, logo após um período de grandes manifestações que realizou. É legítimo admitir, como hipótese explicativa, que este acordo possa ter representado, com reduzido custo para o Governo, dada a desactualização e baixo valor do salário mínimo nacional, um modo de tentar amortecer a elevada confl itualidade e mobilização social animadas pela CGTP.

86 Já quanto aos dois acordos relativos à reforma do sistema de segurança social celebrados nesse período, contrariamente à UGT que os assinou, a CGTP recusou subscrevê-los, por considerar que essa reforma ofendia os direitos dos trabalhadores neste domínio. Como é sabido, estes acordos, em nome da necessidade de ser assegurada a sustentabilidade financeira do sistema, legitimaram profundas mudanças, designadamente quanto ao modo de cálculo das pensões de reforma (para a redução do seu valor) e quanto à substituição do princípio da reforma aos 65 anos pelo seu alinhamento com o indicador de esperança de vida.

87 O Acordo celebrado em 2007 sobre a Formação Profissional (mais um) contou com a oposição da CGTP, que considerou o acordo mais recuado do que as disposições constantes do Código do Trabalho neste domínio (número de horas de formação anuais por trabalhador, certificação, etc.), embora o contexto de radicalização da sua oposição às políticas governativas possa também ter contribuído para a posição assumida.

88 Finalmente o Acordo celebrado em 2008, subscrito pelas organizações patronais e pela UGT, com a oposição da CGTP, e que deu suporte à profunda revisão do Código do Trabalho encetada pelo Governo e pela sua maioria parlamentar, tornou a acentuar as divergências entre as duas centrais sindicais e a coincidir com um período de forte contestação social.

4. Diferenças e convergências no balanço dos Sindicatos sobre a Concertação Social

89 Carvalho da Silva, num trabalho sobre o sindicalismo português (*in* Estanque *et al.,* 2002:183-185), considera que o poder político trata mal os sindicatos, desvaloriza-os e não respeita a aplicação dos compromissos fi rmados; assume a tese de que a história da concertação social portuguesa mostra a marca da instrumentalização dos governos para a gestão de determinados processos políticos ou para amarrar os sindicatos a compromissos laterais do patronato com o governo, deixando aos sindicatos uma "mão cheia de promes sas". Mais, por um lado, reafirma que a CGTP deu um importante contributo para inverter este rumo, contrariando a instrumentalização e a corporativização do sistema de concertação; por outro, critica o facto de ser comum o desrespeito pela lei e de os acordos sociais, na fase da sua aplicação concreta, não repousarem em nenhum compromisso sólido de governos e patrões. Por fi m, valoriza os três acordos de 2001, como ilustração

de um processo com contornos novos de debate e auscultação, e advoga que se deve aprofundar a via dos debates temáticos em áreas onde ainda não houve acordos.

90 Na sua tese de doutoramento publicada em livro, Carvalho da Silva (2007:304-305), analisando a génese e a evolução da concertação social, refere que as lacunas verificadas na constituição do órgão de concertação social, nas suas formas sucessivas – composição determinada governamentalmente a partir de critérios estritamente políticos, sem consulta e aferição da representatividade das organizações e impondo paridades não confirmadas, criação de regras pouco consistentes, dependência forte da acção governativa –, dificultaram a sua afirmação como espaços credíveis, contribuíram para o não desenvolvimento de relações interconfederais (patrões/sindicatos), com reflexos na regulamentação das relações laborais de âmbito nacional. E que, segundo o autor, a sistemática não concretização de compromissos seria um factor de envenenamento e esva ziamento do processo de concertação.

91 O Programa da CGTP (nas versões aprovadas nos congressos de 2004 e de 2008) considera que a concertação é muitas vezes governamentalizada e que os governos tendem a vê-la como um modo de legitimação das suas políticas; que a negociação nessa sede deve incidir sobre matérias específicas e os acordos não devem colidir com matérias da competência reservada da Assembleia da República; que a CGTP assume uma intervenção activa na CPCS, mas sem permitir que seja posto em causa o direito de contratação colectiva; que a CGTP avalia o diálogo social tendo em conta a natureza dos conteúdos.

92 João Proença, no trabalho já citado sobre o sindicalismo português (2002:186-188), assinala que alguns anos de acordos da concertação social evidenciaram potencialidades e fragilidades que é preciso discutir e repensar. Mas que esta tem sido um elemento essencial para a dinamização e consensualização da mudança, assegurando menores custos nos ajustamentos estruturais empreendidos. Destaca o importante papel desempenhado pela concertação no desenvolvimento equilibrado da economia através da política de rendimentos. Assume que a moeda única veio reforçar a necessidade de articular a concertação nacional e o seu nível europeu e que não se pode fugir ao debate da trilogia *crescimento – competitividade – emprego*. Para João Proença (2007:95-99), a concertação é um fórum para o encontro de soluções de futuro, a buscar num quadro de consenso social; os acordos e compromissos tripartidos celebrados têm conformado o quadro legislativo e assumem-se como decisiva orientação para a negociação colectiva, sendo a concertação geradora de compromissos vinculativos para as partes participantes.

93 Quanto à Concertação Social, a UGT e a CGTP têm uma apreciação crítica ao poder político no tocante ao incumprimento dos acordos tripartidos celebrados[25]. A reflexão das duas centrais sindicais quanto à experiência de concertação social em Portugal, pela voz autorizada dos seus dirigentes mais responsáveis, ajuda certamente a situar os pontos de convergência e de divergência e a discernir as perspectivas da possível evolução desta experiência neocorporativa no nosso país.

94 O processo de concertação social em Portugal é, do ponto de vista da participação dos sindicatos, fortemente condicionado no seu alcance e expressão por, contrariamente ao processo espanhol e de outros países europeus, ter sofrido a oposição da mais representativa e influente central sindical – a CGTP – quanto à maioria dos acordos sociais celebrados.

95 Tendo Portugal um dos mais elevados níveis de desigualdade social, baixos níveis de protecção social e dos mais baixos níveis salariais no contexto da União Europeia[26], este

facto tem marcado o processo de negociação colectiva e de concertação social e o posicionamento dos sindicatos, nomeadamente acentuando mais a resistência a medidas de flexibilização, de aumento do trabalho em tempo parcial ou de redução do horário de trabalho que impliquem designadamente redução salarial e perda de direitos.

96 O esforço de sucessivos governos para, em sede de concertação social, pressionarem acordos sociais indutores destas mudanças e infl uenciadores da negociação colectiva sectorial e de empresa foi também fonte de diferenciação de posições das duas centrais sindicais, com a UGT mais aberta à negociação dessas medidas, com contrapartidas, e com a CGTP resistindo a acordos que representassem perdas de direitos sociais num quadro de baixos rendimentos, elevada desigualdade social, insegurança e precariedade laborais.

97 Também as duas centrais se diferenciam no modo como consideram a relação da contratação colectiva com a concertação, sublinhando a CGTP a necessidade de preservar a sua autonomia, embora aceitando influências mútuas e valorizando a UGT a necessidade duma articulação, mais no sentido vinculativo, entre aquelas duas dimensões do processo negocial.

98 Quanto aos efeitos induzidos na contratação colectiva pelos acordos de concertação social, são contraditórias as apreciações das duas centrais sindicais. É um facto que, em 2006, o período médio de eficácia das tabelas salariais revis-tas nos 245 IRC celebrados, abrangendo mais de um milhão e quatrocentos mil trabalhadores, foi de 22,9 meses e que em 2008 atingiu ainda os 18,7 meses, e que o número de convenções colectivas publicadas anualmente tem sido inferior nos últimos anos (162 em 2004, 252 em 2007 e 296 em 2008)[27] , durante a vigência do Código do Trabalho, comparativamente com o período anterior, designadamente 342 em 2003, como reconhece o próprio relatório de síntese da DGERT/ MTSS relativamente aos IRC publicados em 2008.

99 Se, como afirma Ferreira (2007:51-57), a concertação social infl uenciou a negociação colectiva fornecendo um quadro de referência geral, também este autor sublinha que um dos aspectos mais problemáticos do diálogo social é a não aplicação das matérias contratualizadas, para o que concorre o bloqueio da contratação colectiva, a não assinatura de acordos por todos os parceiros, a inexistência de regras de representatividade, a politização dos processos de concertação, dependentes das conjunturas políticas governativas, a difi culdade de articulação com as competências parlamentares.

100 Os acordos bilaterais de 2005, novidade no diálogo social em Portugal, não parecem até agora ter produzido efeitos relevantes para superar a visível crise e o imobilismo do processo de negociação colectiva, mais centrado nas matérias de expressão pecuniária e sob a pressão das associações patronais para a redução de direitos contratualizados e para a manutenção de mínimos contratuais salariais abaixo dos valores médios praticados no mercado de trabalho. As novas disposições do Código de Trabalho entrado em vigor em 2004, e objecto de forte contestação sindical, pelos dados já referidos, também não cumpriram o propósito anunciado de revitalização da negociação colectiva e, quanto ao novo Código de Trabalho aprovado em 2008, o seu conteúdo neste domínio acentua a linha de pressão sobre os sindicatos para a celebração de novas convenções colectivas através da caducidade das convenções anteriores e da abdicação de direitos conquistados e nelas consagrados.

101 A experiência da concertação social, relevando na sua evolução que a maior central sindical – a CGTP – não assumiu sempre uma posição infl exível contra a assinatura de

acordos tripartidos, confirmou entretanto a clivagem entre as duas centrais sindicais em quatro temáticas que atravessam toda a história da concertação social portuguesa: a política de rendimentos, a flexibilização e desregulação do mercado de trabalho através da revisão das leis laborais, o sentido das reformas do sistema de protecção social, a relação entre a concertação e a negociação colectiva. Mostrou também uma maior oposição da CGTP, e uma maior abertura da UGT, ao diálogo e negociação de acordos de macro-concertação que envolvessem a co-responsabilização dos parceiros sociais nas políticas governamentais, o que Cerdeira (2004) denomina de "acordos de transição" ou de tipo "adaptativo".

102 Converge também a posição da CGTP com as opiniões de juristas qualificados como Leite e Miranda (1999) na crítica aos riscos e práticas de instrumentalização governamental do sistema de concertação social e da necessidade de proteger a esfera de decisão da sede de poder legislativo que constitui o Parlamento na sua relação com os acordos sociais, questão que é notoriamente desvalorizada pela UGT, como se verificou no episódio relatado. Num sistema político em que, a par da representação política parlamentar e do governo, se abra espaço à democracia participativa e ao diálogo social tripartido no pro cesso de produção de políticas públicas, é indispensável encontrar soluções de equilíbrio entre os actores institucionais e os poderes em presença que não reduzam a concertação social, no seu domínio próprio, a um mero e desvalorizado órgão de consulta.

103 Finalmente, o posicionamento distinto das duas centrais sindicais na sua relação com o poder político e na concertação social tripartida não é dissociável das distintas influências políticas e das diferenças ideológicas no sindicalismo concebido e praticado.

104 A CGTP, nascida ainda antes do 25 de Abril, em Outubro de 1970, com base num conjunto de sindicatos onde os trabalhadores elegeram direcções contrárias ao regime corporativo e ditatorial da época e legitimada pelo seu importante contributo na resistência social à ditadura, teve um papel determinante na democratização e na mudança das estruturas sindicais após o 25 de Abril, esteve estreitamente associada às transformações revolucionárias do período de 1974/75 e adoptou a orientação de um sindicalismo de classe, combinando a defesa da negociação colectiva e do diálogo social com um forte acento na dimensão reivindicativa e na mobilização social dos trabalhadores. Tem o apoio, no plano político-partidário, do PCP, de uma corrente do PS, de sectores católicos ligados ao mundo do trabalho e, mais recentemente, do Bloco de Esquerda.

105 A UGT, nascida em 1978 na sequência da disputa política contra a unicidade sindical, teve o apoio na sua criação das direcções dos principais partidos da governação – PS e PSD – e também do CDS/PP, que mantêm no seu seio correntes sindicais organizadas. Apostando num sindicalismo de tipo reformista que pretende conciliar a participação com a negociação, teve um papel decisivo para credibilizar a instituição da concertação social tripartida criada pelo Governo do chamado "bloco central". Compensa a menor representatividade sindical com uma relação de maior abertura e proximidade com o poder político. Tendo menor capacidade de mobilização social, encontra na concertação social um espaço de afi rmação como parceiro social representativo.

106 Utilizando a tipologia desenvolvida por Hyman (1997:07-38; 2001:01-37), assente na aplicação do triângulo sociedade – classe – mercado (em que cada um destes factores corresponde a um modelo teórico de sindicalismo) aos actores sindicais concretos para determinar o seu posicionamento em função da relevância efectiva de cada um dos factores na sua orientação e prática, poderemos apontar como hipótese classificativa para as identidades sindicais da UGT e da CGTP as seguintes: enquanto a CGTP se situará num

modelo de sindicalismo tendo como pontos fortes os factores classe e sociedade, a UGT deverá localizar-se num modelo sindical que, do triângulo referido, privilegia os factores mercado e sociedade. De facto a CGTP está na sua génese e orientação mais associada a um sindicalismo de classe e anticapitalista, incorporando também uma componente originária do catolicismo social na sua formação e que valoriza um sindicalismo socialmente integrador e voltado para a democratização progressiva das relações de trabalho, sendo a sua prática sindical marcada pela tensão dinâmica destas duas componentes. Pelo seu lado a UGT, criada com fundamento na rejeição do modelo sindical protagonizado pela CGTP, assume um modelo de sindicalismo que combina uma componente reconhecidamente reformista, integradora dos trabalhadores no sistema político e social, com a valorização de um sindicalismo de negociação orientado para critérios de tipo económico e de representação de interesses profi ssionais.

107 Apesar das evidentes diferenças, competição e conflitos no seu percurso, é visível que nos últimos anos se tem verificado alguma distensão entre as duas centrais, embora com avanços e recuos, tendo as suas relações evoluído de uma situação de hostilidade mútua muito marcada (de que foi exemplo o veto da UGT, durante 10 anos, à entrada da CGTP na CES – Confederação Europeia de Sindicatos) para uma relação de diálogo, embora distanciado, entre direcções, pela convergência pontual na acção e pela concertação de algumas iniciativas comuns[28] em momentos e por objectivos concretos, de que é exemplo recente a plataforma constituída por todos os sindicatos do sector da educação para a mobilização dos professores em oposição às medidas do Governo e para negociar com este. A presença e o relacionamento de ambas as centrais no seio da CES[29] é um factor que terá pesado neste processo de distensão e de diálogo, o qual foi entretanto fortemente perturbado pelo processo de revisão do Código do Trabalho em 2008, que marcou uma nova divisão profunda entre a UGT e a CGTP.

5. Sobre o estado da sindicalização e as relações de forças no movimento sindical

108 O processo de concertação social em Portugal parece também coincidir com um período de quebra na sindicalização mais visível a partir da segunda metade dos anos 80, depois de os efectivos sindicais terem atingido a sua maior expressão nos anos 70 (pós-25 de Abril) e na primeira metade dos anos 80, e com uma mudança sensível na composição da sindicalização, reduzindo-se o peso relativo dos operários industriais e passando a dominante o sector dos serviços e da administração pública.

109 A concertação social teria assim contribuído para fornecer aos sindicatos um espaço institucional de negociação e diálogo tripartido, relevante num contexto de dificuldades e bloqueios do processo de contratação colectiva, marcado pela resistência, mais acentuada do lado dos sindicatos da CGTP, à renovação de clausulados exigido pelas associações patronais como condição de subscrição de novas convenções colectivas.

110 O peso dos trabalhadores sindicalizados situar-se-ia nos anos de 19901995 nos 30 a 36% e estará hoje em níveis inferiores a 30% (Cerdeira: 1997). O estudo publicado pelo EIRO, relativo à sindicalização na União Europeia para

111 o período 1993 – 2003, atribuía a Portugal um nível de sindicalização médio ou mais elevado, na comparação com a maioria dos outros países europeus identificados, estimando existirem 1 165 000 sindicalizados em 2003 (equivalente a 31% dos

trabalhadores por conta de outrem[30]), dos quais 56% seriam representados pela CGTP, 34% pela UGT e os restantes ligados a sindicatos independentes. Estes dados traduziriam até um pequeno crescimento relativamente a 1993 (1 150 000 sindicalizados) e constituem um valor relativamente expressivo, se comparados com os 2 108 000 sindicalizados em Espanha (2003), embora sendo de sublinhar que também neste país o mesmo estudo refere uma tendência para o crescimento da sindicalização. Outras estimativas (Waddington 2005) sugerem que o nível de sindicalização na UE seria de 26,4% em 2001 e que desde 1950 a taxa de sindicalização nunca terá sido tão baixa como actualmente.

112 Os dados coligidos pela UE no *Industrial Relations in Europe 2006* (2006:25), que analisam a evolução da sindicalização entre 1995 e 2004, referenciam uma quebra na sindicalização em Portugal naquele período de 25 para 17% (acompanhando uma redução média da sindicalização na UE-25, para o mesmo período, de 32 para 25%). Este valor – 17% – é igualmente referenciado nos dados apresentados no Livro Branco das Relações Laborais (2007), com uma cobertura da representação sindical dos locais de trabalho de 34% (para uma média europeia de 53%), um grau de cobertura da negociação colectiva (87%) superior à média (66%) e um nível de centralização da negociação inferior (30%) à média (34%). O *Benchmarking Working Europe* publicado pelo ETUI (2007) situa a sindicalização média na UE entre os 25 e os 30% (dados referidos a 2004), considerando existir uma tendência global para a baixa, confirmando a mais elevada sindicalização no sector público e mais baixas taxas de sindicalização na indústria e serviços e apresentando um dado que deve fazer reflectir: em 1995, um em cada três trabalhadores europeus era sindicalizado, enquanto agora apenas é sindicalizado um em cada quatro.

113 É de assinalar que o mencionado Livro Branco, nos dados de um inquérito apresentado sobre a sindicalização, além de revelar a forte diferenciação na ligação aos sindicatos entre trabalhadores com contratos permanentes (22,6%), a "recibo verde" (2,1%) ou precários (11,4%), também sublinha, em contraste com a baixa taxa de sindicalização apresentada, a grande importância atribuída pelos trabalhadores aos sindicatos (66,5% dos inquiridos), o reconhecimento de que sem estes as condições de trabalho seriam bem piores (65,2%) e confirma, nos inquiridos, uma diferença expressiva dos níveis de apoio à CGTP (21%) e à UGT (9,8%). Este último dado está em linha com a proporção de forças sindicais referenciada noutros estudos e em avaliações colhidas em meios sindicais, que situam a repartição da sindicalização portuguesa em cerca de 70% para a CGTP e 30% para a UGT (não relevando esta repartição o peso, embora pouco expressivo, dos sindicatos independentes sem ligação estreita a qualquer das centrais).

114 É também de assinalar que, sendo baixa a conflitualidade registada nos locais de trabalho [31], incluindo na análise comparada em termos europeus[32], mas tendo igualmente presente que essas estatísticas não cobrem as greves sectoriais ou gerais (que têm assumido maior expressão), o movimento sindical (fundamentalmente a partir da iniciativa da CGTP) tem manifestado uma assinalável capacidade de mobilização social, com expressão mais visível em 2006, 2007 e 2008, nalgumas das maiores manifestações públicas das últimas décadas, e também com a realização, no ano de 2008, das duas maiores manifestações nacionais de sempre em Portugal de um sector profi ssional (professores) e também da maior greve deste sector alguma vez concretizada.

115 São iniludíveis as dificuldades do movimento sindical para encontrar respostas eficazes ao desgaste provocado na sua organização e na sua representação pelos efeitos da profunda alteração do trabalho, da sua natureza e condições, designadamente pela

precarização, diversificação e individualização das relações de trabalho. É perceptível o atraso e a dificuldade dos sindicatos perante

116 o agravamento das assimetrias nas relações de força entre capital e trabalho geradas pelas lógicas da globalização económica, da acumulação capitalista transnacional e da alteração dos sistemas produtivos, em contradição com os processos de regulação social, de negociação colectiva e de diálogo social que continuam sobretudo ancorados nos quadros nacionais. As pressões e tensões a que estão sujeitas as identidades sindicais neste processo geram também resistências profundas à renovação necessária do sindicalismo e à busca necessária de novos modelos de organização e acção sindical que, conforme refere Santos (2004:172-173), devem assegurar a complementaridade e não a oposição entre as tradições de um sindicalismo de participação e de um sindicalismo de contestação.

117 Mas, como também reconhece Santos (2004:161), o ciclo vital do sindicalismo está muito ligado ao do capitalismo. Os sindicatos são insubstituíveis na representação dos interesses do mundo do trabalho no sistema capitalista e, apesar da crise de representação que enfrentam, são reconhecidos pelos trabalhadores como indispensáveis à protecção dos seus direitos, tal como é constatado em inquéritos sociológicos realizados. Existirão certamente transformações inevitáveis no sindicalismo, acompanhando e respondendo às transformações do capitalismo. Mas enganam-se os que acreditam que os sindicatos são coisa do passado, associada aos primórdios do capitalismo e, depois, à organização fordista da produção.

6. Algumas conclusões e observações finais

118 No cômputo geral (cf. Anexo 1) dos acordos e do balanço da concertação social, e excluindo pela sua natureza distinta os dois acordos bilaterais citados, a UGT subscreveu a totalidade dos 17 acordos celebrados, enquanto a CGTP subscreveu 5. Do lado das centrais patronais, a CCP é a única totalista, a CIP e a CAP subscreveram 14 e a CPT 5.

119 A tipologia dos acordos celebrados aponta para esta possível divisão por natureza: (1) acordos orientados para a política de rendimentos e a contenção salarial; (2) acordos de regulação global (como foram o Acordo Económico e Social de 1990 e os Acordos de Concertação Estratégica e de Concertação Social de Curto Prazo de 1996); (3) acordos chamados de "médio alcance", como são os acordos celebrados sobre políticas sectoriais, dominantes nos últimos anos.

120 Na história da concertação social portuguesa poderão considerar-se cinco períodos com algum grau de diferenciação entre si, definidos quer pelas orientações governativas, quer pelos contextos económicos e sociais, quer ainda pela evolução do processo de integração europeia, com influência na confi guração dos acordos:

121 Um primeiro período até 1990, orientado para acordos sobre a política de rendimentos, no quadro do esforço de controlo da inflação por via da contenção salarial, como modelo de competitividade e em nome da preparação de Portugal para a integração europeia;

122 Um segundo período, nos anos 90, procurando os Governos associar os parceiros sociais às políticas sociais, laborais e económicas e aos compromissos políticos ligados à integração económica e monetária europeia, através de acordos estratégicos e globais, a par de alguns acordos especializados;

123 Um terceiro período, após a adesão ao euro, com o II Governo PS/Guterres, caracterizado por acordos especializados, procurando a construção de compromissos alargados de geometria variável para sustentar políticas sectoriais do Governo, e manifestando uma maior abertura à participação e envolvimento dos parceiros sociais;

124 Um quarto período, caracterizado por um evidente recuo e desvalorização da concertação social, sem acordos celebrados e com o Governo PSD, num contexto de crise económica acentuada e em que o facto mais relevante é a utilização da Concertação Social para a negociação do Código de Trabalho;

125 Um quinto período, o actual, marcado até agora pela predominância duma visão política instrumental por parte do Governo PS de José Sócrates e em que a concertação social, apesar dos acordos celebrados, não recuperou o dinamismo e a abertura que se verifi caram no terceiro período referido.

126 É claro que os acordos formais na Concertação Social e as reuniões tripartidas representam apenas a face visível e legitimadora das políticas públicas no plano social e de representação do protagonismo dos actores sociais. O processo da concertação social não é, aliás, nada transparente, tal como o sublinharam sindicalistas e técnicos que entrevistámos sobre o seu funcionamento, os quais referiram:

127 A maioria do trabalho de negociação realiza-se em reuniões e relações bilaterais (em que pesam sobretudo as relações entre os parceiros sociais mais próximos do Governo) e não nas reuniões formais tripartidas em que se fecham acordos ou se encerram sem sucesso negociações e onde se faz o *show-off;*

128 Além dos acordos formais, existem os informais que fundamentam iniciativas políticas e legislativas (foi assim com os sucessivos "pacotes laborais").

129 A concertação social em Portugal não condiciona directamente a contratação colectiva, contrariamente a outros países onde existem processos mais verticalizados e centralizados, e também não cria directamente vínculos jurídicos, estabelecendo tão só um compromisso político para os subscritores dos acordos.

130 Mas os acordos aí celebrados produzem efeitos relevantes de constrangimento sobre as convenções colectivas, a título de exemplo em dois domínios essenciais: as actualizações salariais (pelos acordos visando a contenção salarial e os tectos salariais); a legislação do trabalho aí discutida, de que os efeitos do Código de Trabalho na redução do número de convenções colectivas é uma ilustração já antes referida. Influencia assim o conteúdo e a orientação dos processos de negociação colectiva, quer na perspectiva apontada por Ferreira (2007:51), fornecendo um quadro de referência geral orientador, quer, como refere Cerdeira (2004:140), porque os acordos celebrados afectam a agenda de negociação que se desenvolve a níveis inferiores.

131 A avaliação da aplicação no terreno dos acordos formais e outros acordos informais (que os há, como já se referiu) também não constitui uma prática continuada e regular no sistema de concertação social, como seria exigível e desejável. Embora sem sucesso visível, apenas o último Acordo de Formação Profi ssional parece conter algumas manifestações de intenção nesse sentido. Os outros, como se pode verificar pela sua leitura, ou contêm enunciados genéricos dificilmente monitorizáveis e controláveis na sua execução, ou objectivos e medidas de que ninguém depois verifi ca a aplicação.

132 A questão da formação profissional é a este respeito paradigmática: sucessivos acordos foram celebrados sobre este tema, fazendo tábua rasa ou ignorando os anteriores, num permanente recomeço.

133 O historial da concertação social revela, pois, que esta tem funcionado mais como uma arena de exposição e legitimação das decisões e agendas governativas para fazer avançar as suas políticas públicas, do que como um espaço de produção de compromissos sociais avançados, que influenciem e marquem a produção dessas políticas, suportados numa efectiva, equilibrada e responsável participação de todos os actores envolvidos.

134 O tema da relação e da harmonização de competências com a Assembleia da República não é relevado pelo Governo e pelos outros parceiros, excepto a CGTP, porque a sua não abordagem alarga a capacidade de manobra daqueles actores sociais (como se ilustrou com o conflito em torno da Lei 21/96 e do Acordo que a sustentou). Mas persiste como um importante problema, cuja resolução, na base de um acordo e texto públicos, permitisse definir com clareza competências e fronteiras.

135 A situação da Concertação Social em Portugal, pobre ou remediada, é portanto bastante diferente, no seu funcionamento e nos seus resultados, do que o previsto pelos principais autores que teorizaram o modelo neocorporativo como caminho para viabilizar o Estado social pela via do compromisso institucionalizado entre governo, sindicatos e patrões.

136 A concertação social exprimiu-se tardiamente em Portugal, com um movimento sindical com níveis de sindicalização e estruturação insufi cientes, um sistema democrático jovem e um passado autoritário, uma elevadíssima dependência externa, a mais elevada desigualdade social e a pior distribuição do rendimento na UE, tendo na sua origem objectivos do poder político orientados para as necessidades da integração europeia e para a contenção e neutralização da mobilização social.

137 Com a negociação colectiva em crise, como se verifica pelos dados conhecidos e já referenciados, e as fragilidades de representação e enquadramento dos actores sociais, a concertação social corre o risco de ser cada vez mais uma arena legitimadora de políticas pré-determinadas e não um espaço institucional integrador da participação social na produção das políticas públicas e estimulador do diálogo social alargado e dos processos de negociação colectiva.

138 Por parte dos poderes político e económico é cada vez mais evidente a cedência à tentação do seu uso como meio para legitimar as suas políticas neoliberais de transição dum Estado social para um Estado dito regulador, a troco de um mínimo de concessões. Só que, sendo tripartida, para o ser de facto, tal implica valorizar a representação das forças do trabalho, sob pena de a tentação instrumental dos outros poderes conduzir a uma desregulação social com consequências negativas para o próprio funcionamento e qualidade da democracia e do sistema político.

139 Estão evidenciadas as grandes fragilidades do modelo de concertação social português, tardio e aparecido num contexto de rápido crescimento das interdependências globais, moldado às exigências do processo de integração económica e monetária da UE, fortemente dependente dos ciclos políticos de governação, condicionado pela frágil e pouco consistente cultura de negociação colectiva e de diálogo social existente (com especial responsabilidade para os actores patronais) e pelas debilidades das organizações sindicais.

140 Não partilhamos certamente a opinião dos que, como Correia (2003:130)[33], têm uma visão que consideramos optimista e idealista sobre o modelo de concertação social português.

Também não partilhamos a visão do neocorporativismo como sistema institucional estruturado de comprometimento e integração dos actores sociais na governação ou sequer entendemos como realista a aplicação dos modelos neocorporativos originais à realidade portuguesa.

141 Cremos todavia que, de modo reforçado no actual cenário de crise sistémica, com o comprovado fracasso das soluções neoliberais e com a revalorização das funções sociais do Estado (acarretando a revalorização da sua democratização, transparência e controlo social), a concertação social enfrenta ainda o desafi o de poder constituir uma arena institucional capaz de dar um contributo positivo à preservação de um modelo viável e contemporâneo de Estado Social, como espaço de diálogo e de construção de compromissos que fundamentem políticas públicas, complementar e não substitutivo dos processos de negociação colectiva e dos outros processos de participação social, que reconheça o confl ito de interesses e o diálogo social como elementos estruturantes e dinâmicos duma sociedade democrática e do seu progresso.

142 Esta perspectiva e possibilidade pressupõe uma alteração de orientação por parte do poder político e económico, que valorize as organizações sindicais como actores sociais representativos do mundo do trabalho, indispensáveis à dinâmica de desenvolvimento duma democracia política e social. Exige uma clara recusa da visão neoliberal de desresponsabilização social do Estado, encobrindo a sua crescente captura pelos grandes interesses económicos, o que acentuaria ainda mais o carácter assimétrico das relações de trabalho. Reclama também uma mudança efectiva no trabalho e na concepção de funcionamento da Comissão Permanente de Concertação Social, retomando e aprofundando caminhos abertos pelo documento apresentado pelo Governo do PS em 2000, intitulada "Metodologia para a Nova Fase da Concertação Social – Documento de Progresso", e pela "Recomendação" do Provedor da Justiça do mesmo ano, que constituíram então uma tentativa de resposta a insufi ciências e críticas formuladas pelos sindicatos.

143 Do lado dos sindicatos, evidenciada a contradição entre o seu enfraquecimento orgânico e o reconhecimento da sua necessidade e da sua importância social, está igualmente na ordem do dia a questão de encontrarem os caminhos para o reforço da sua capacidade de representação eficaz do conjunto do mundo do trabalho, num quadro cada vez mais diversifi cado que desafia a unidade de acção que precisam de construir, para que na mesa da concertação social seja efectiva a construção dos compromissos e das políticas públicas assente num maior equilíbrio entre capital e trabalho.

144 A institucionalização das relações colectivas de trabalho, suportada na representação de interesses, pode conflituar com os sentimentos de identidade colectiva e de solidariedade forjados na acção colectiva, no conflito e na luta social, existindo uma tensão potencial entre a lógica dos dirigentes, suportada na delegação de poderes e negociando com actores representando interesses opostos, e a lógica da sua base sindical, pressionando para a reivindicação de melhores condições de trabalho. Os sindicatos enfrentam pois o desafio de, na negociação colectiva e no diálogo social tripartido, resolverem a tensão entre participação e protesto, diálogo e conflito social, encontrando respostas positivas para a questão colocada lucidamente por Porta (2006:91): pode a representação de interesses sobreviver, e progredir, sem a construção e fortalecimento de identidades colectivas e solidariedades partilhadas? É nossa convicção que não pode.

145 Se todos os actores – Governo, patrões e sindicatos – precisam da arena da concertação social para afi rmarem a centralidade dos seus interesses e conquistarem capital

institucional, a relativa estagnação e impasse que a caracteriza actualmente exige também que o poder político tenha uma intervenção que contrarie, e não acentue, a relação assimétrica existente entre capital e trabalho.

146 As profundas transformações verificadas no capitalismo, com a proeminência do sistema financeiro, a globalização e a intensa concentração do capital, estão a acentuar os desequilíbrios contra o mundo do trabalho, o que questiona a capacidade das democracias liberais de enfrentarem o desafio suscitado por esta crescente desigualdade.

147 Na tensão entre democracia política e soluções de tipo neocorporativo, como são as da concertação social tripartida, existem sinergias a aproveitar e não uma relação de soma zero (Crouch 2006:68-69). Uma questão central para o futuro da democracia política e das soluções neocorporativas é a seguinte: como combinar a responsabilidade face às aspirações populares com a capacidade de regulação da economia global? A resposta não está certamente em menos democracia política e em soluções mais autoritárias e centralistas, que acentuariam a corrupção, a arbitrariedade e a captura pelos interesses mais fortes (os económicos) no exercício do poder político. Também a abolição de soluções de tipo neocorporativo para o diálogo social tripartido entre capital, trabalho e poder político, nas circunstâncias económicas e sociais agravadas pela actual crise, poderia significar uma ainda maior exclusão e desequilíbrio em desfavor dos interesses mais desprotegidos – que nas condições da nossa época são os do mundo do trabalho.

148 A profunda crise sistémica do capitalismo evidenciada na actual recessão económica e financeira, como também nas crises ambiental, alimentar e energética, com a derrota das doutrinas neoliberais que constituíram nos últimos anos o credo inspirador das orientações políticas dominantes, abre também um desafio e uma oportunidade para a construção de soluções diferentes e novos caminhos, com a revalorização das funções sociais do Estado e com a sua maior intervenção e supervisão na economia.

149 Neste contexto, o necessário aprofundamento da democracia política pode interagir positivamente com a construção de soluções de diálogo social tripartido que equilibrem positivamente os interesses representados e não constituam principalmente, como se tem verificado na experiência portuguesa recente, uma câmara instrumentalizada de legitimação de políticas públicas originárias do poder político que não assumem sequer a necessidade de corrigir a relação assimétrica de forças entre os actores sindicais e económicos. Para isso, importará reter, da reflexão sobre o longo caminho percorrido pelas teorias e experiências do chamado neocorporativismo ancorado nas democracias liberais, não já as matrizes ideológicas originárias nem uma mítica harmonia de interesses que enterre a conflitualidade social, mas a inspiração para o desenvolvimento de processos políticos de negociação política tripartida e de representação dos interesses sociais mais relevantes como componente necessária do fortalecimento e renovação da democracia política e da produção de políticas públicas sustentáveis. E que desse modo contribuam para não dissolver nem diminuir, mas para revalorizar a centralidade do trabalho como componente decisiva duma democracia política, social e económica mais avançada.

BIBLIOGRAPHY

AVDAGIC, Sabina, RHODES, Martin e VISSER, Jelle (2005**),** *The Emergence and Evolution of Social Pacts: a Provisional Framework for Comparative Analysis*, European Governance Papers.

BOBBIO, Norberto *et al.* (2004)*, Dicionário da Política*, Brasília: Editora Universidade de Brasília.

CERDEIRA, Maria da Conceição (2004), *Dinâmica de Transformação das Relações Laborais em Portugal,* col. Cadernos de Emprego e Relações de Trabalho, nº 2, Lisboa: DGERT.

CERDEIRA, Maria Conceição (1989), "Estratégias Sindicais na Concertação Social e Participação Sindical na Política Económica", in *Economia e Sociedade*, nº 1: 105-116.

CERDEIRA, Maria Conceição (1997), *A Evolução da Sindicalização Portuguesa de 1974 a 1995*, Lisboa: Direcção-Geral das Condições de Trabalho.

CES – Conselho Económico e Social (1996), *Actas do IV Encontro Internacional dos Conselhos Económicos e Sociais e Instituições similares (26-27/05/1995),* Lisboa: CES.

CES – Conselho Económico e Social (1996), *O Conselho Económico e Social: Legislação e Composição*, Lisboa: CES.

CES – Conselho Económico e Social (1996), *Estudos sobre Conselhos Económicos e Sociais*, Lisboa: CES.

Comissão Permanente de Concertação Social (2000), *Metodologia para a Nova Fase da Concertação Social (Documento de Progresso)*, Lisboa.

CGTP-IN (2006), *Por uma Política de Desenvolvimento para o País – Política Reivindicativa da*

CGTP-IN para 2007, Lisboa: CGTP-IN.

CGTP-IN (2007), Apreciação da CGTP-IN sobre o Livro Verde, Lisboa.

CGTP-IN, Relatório de Actividades da CGTP ao VI Congresso 1986/1989.

CGTP-IN, Programa de Acção 2004 e Programa de Acção 2008.

COMISSÃO EUROPEIA (2006), Industrial Relations in Europe 2006, pp. 25-31.

COMISSÃO do Livro Branco das Relações Laborais (2007), *Livro Branco das Relações Laborais*, Lisboa: MTSS.

COMISSÃO DE TRABALHO, SEGURANÇA SOCIAL E FAMÍLIA da Assembleia da República (1995), *Democracia, Tripartismo e Concertação Social: Comemorações do 75º Aniversário da OIT e do 50ºAniversário da Declaração de Filadélfia* (colóquio parlamentar), Lisboa: Assembleia da República.

CORREIA, António Damasceno (2003), *A Concertação Social em Portugal*, Lisboa: Vega Editora.

COSTA, Hermes (1994), "A Construção do Pacto Social em Portugal" in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 39: 119-146, Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

COSTA, Hermes Augusto (2008), *Sindicalismo Global ou Metáfora Adiada? Discursos e Práticas Transnacionais da CGTP e da CUT*, Porto: Edições Afrontamento/Centro de Estudos Sociais.

CROUCH, Colin (2000), "Reinventing the social pact: scenarios and requirements", in Presidência da República (org.) *A Reforma do Pacto Social*, Lisboa: IN-CM.

CROUCH, Colin (2006), "Neocorporatism and Democracy", *in* Crouch e Streeck (orgs), *The Diversity of Democracy – Corporatism, Social Order and Political Confl ict*: 46-70, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

CROUCH, Colin e STREECK Wolfgang (2006), *The Diversity of Democracy – Corporatism, Social Order and Political Confl ict*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

DGEEP/MTSS (2007) – *Boletim Estatístico*, Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento.

DGEEP/MTSS, *Greves – Séries Cronológicas (1986-2004)*, Lisboa.

EIRO – European Industrial Relations Observatory, *Trade Unions Membership 1993-2003*, Dublin: EIRO.

EIRO – European Industrial Relations Observatory (2008), *Industrial Relations Developments in Europe 2007*, Dublin: EIRO.

ESTANQUE, Elísio, FERREIRA, António Casimiro, SILVA, Manuel Carvalho da, PROENÇA, João (2002), "Dossier: Sindicalismo Português", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 62, Coimbra.

ESTANQUE, Elísio *et al.* (org.) (2004), *Relações Laborais e Sindicalismo em Mudança,* Coimbra: Quarteto.

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (2007), *Fourth European Working Conditions Survey,* Luxemburgo.

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (2008), *Industrial Relations Developments in Europe 2007*, Dublin.

ETUI, *Benchmarking Working Europe 2007 e 2008.*

FERREIRA, António Casimiro e MARQUES, Maria Manuel Leitão (1991), "A concertação económica e social: a construção do diálogo social em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 31: 11-41, Coimbra.

FERREIRA, António Casimiro (2007), *Impacto da Negociação Colectiva na Regulamentação do Mercado de Trabalho*, Colecção Cogitum nº 24, Lisboa: DGEEP-MTSS.

FERREIRA, António Casimiro (2004), "Diálogo Social – Notas de Reflexão a partir da experiência portuguesa e europeia" *in* Estanque *et al* (org), *Relações Laborais e Sindicalismo em Mudança*: 75-97, Coimbra: Quarteto.

FAJERTAG, Giuseppe e POCHET, Philippe (org.) (2000), *Social Pacts in Europe – New Dynamics*, Bruxelas: ETUI/OSE.

GRAWITZ, Madeleine e LECA, Jean (dir.) (1985), "Les Politiques Publiques" (vol. 4) *in Traité de Science Politique*, Paris: Presses Universitaires de France.

HANCKÉ, Bob e RHODES, Martin (2005), "EMU and Labor Market Institutions in Europe – The Rise and Fall of National Social Pacts", *Work and Occupations,* vol. 32, 2: 196-228.

HYMAN, Richard (2001), *Understanding European Tradeunionism – Between Market, Class & Society,* Londres: Sage Publications.

HYMAN, Richard (1997), "La géométrie du syndicalisme – Une analyse comparative des identités et des ideologies", *Relations Industrielles/Industral Relations*, vol. 52, nº 1.

HYMAN, Richard (2005), "Shifting Dynamics in International Trade Unionism: Agitation, Organisation, Bureaucracy, Diplomacy", *Labor History*, vol. 46, nº 2, Routledge. INE (2008), *Anuário Estatístico de Portugal 2007*, Lisboa: INE. INE (2008), *Indicadores Sociais 2007,* Lisboa: INE.

ISHIKAWA, Junko (2003), *Key Features of National Social Dialogue: a Social Dialogue Resource Book*, Genebra: OIT.

LEÃO XIII (1967[1891]), *Rerum Novarum*, Lisboa: União Gráfi ca.

LEITE, Jorge (1999), "Algumas notas sobre a concertação social", *Questões Laborais*, nº 14, Coimbra Editora.

LEHMBRUCH, Gerhard (1979), "Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism" *in* P. Schmitter e G. Lehmbruch (orgs), *Trends Toward Corporatist Intermediation*: 53-62, Londres: Sage Publications.

LEHMBRUCH, Gerhard (1979), "Liberal Corporatism and Party Government" *in* P. Schmitter e G. Lehmbruch (orgs), *Trends Toward Corporatist Intermediation*: 147-184, Londres: Sage Publications, pp.

LIMA, Maria da Paz Campos e NAUMANN, Reinhard (2000), "Pactos Sociais em Portugal: da legitimação de projectos políticos globais a negociação de reformas de "relações industriais"?", *IV Congresso Português de Sociologia*.

LIMA, Maria da Paz Campos (2004), *Relações colectivas de trabalho e flexibilidade ofensiva nos anos 90 em Portugal* (Tese de Doutoramento), Lisboa: ISCTE.

LIMA, Marinús Pires (2000), "Reflexões sobre a Negociação Colectiva e a Concertação Social em Portugal" *in* Presidência da República (org.), *A Reforma do Pacto Social,* Lisboa: IN-CM.

LUCENA, Manuel de (1985), "Neocorporativismo? – Conceito, interesses e aplicação ao caso por tuguês", *Anaáise Social,* III Série, nº 87-88-89: 819-865, Lisboa: ICS.

MARQUES, Fernando (2004), *União Económica e Monetária e negociação colectiva*, Lisboa: (poli copiado).

MARTINS, Hermínio (1998), *Classe, status e poder*, Lisboa: ICS.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL (2006), *Livro Verde sobre as Relações Laborais*, Lisboa: MTSS.

MIRANDA, Jorge (1999), "Conselho Económico e Social e Comissão de Concertação Social", *Questões Laborais*, nº 14, Coimbra: Coimbra Editora.

MOLINA, Oscar e RHODES, Martin (2002), "Corporatism: The Past, Present and Future of a Concept", *The Annual Review of Political Science,* nº 5: 305-331.

MOREIRA, Vital (1999), "Neocorporativismo e Estado de Direito Democrático", *Questões Laborais,* nº 14, Coimbra: Coimbra Editora.

MOZZICAFREDO, Juan (2000), "O pacto social e as estratégias do sistema político", *in* Presidência da República (org.), *A Reforma do Pacto Social*, Lisboa: IN-CM.

MOZZICAFREDO, Juan (2002), "Políticas Públicas de Concertação Social: Cidadania e Mercado", *Sociedade e Trabalho*, nº 12/13, Lisboa.

NELSON, Barbara J. (1998), "Public Policy and Administration: An Overview" *in* E. Googin & Klingemann (orgs), *New Handbook of Political Science*: 551-592, Nova Iorque: Oxford University Press.

OFFE, Claus (2003), "The European Model of "Social" Capitalism: Can It Survive European Integration?", *The Journal of Political Philosophy*, vol. 11, nº 4; 437-649, Oxford: Blackwell.

PANITCH, Leo (1981), "Trade Unions and the Capitalist State", *New Left Review*, nº I/125: 21-43, (Jan-Fev), Londres.

PIMENTEL, José Menéres (2001), "Recomendação 54/A/2000", *in Relatório à Assembleia da República 2000*: 175-181, Lisboa: Provedoria da Justiça.

PIMENTEL, José Menéres (1998), *Relatório à Assembleia da República 1997*, Lisboa: Provedoria da Justiça.

PIMENTEL, José Menéres (1999), "Comunicação ao II Congresso Nacional do Direito do Trabalho", *in Relatório à Assembleia da República 1998*: 835-837, Lisboa: Provedoria da Justiça.

PIO XI (1965 [1931]), *Quadragesimo Anno,* S. Paulo: Edições Paulinas.

POCHET, Philippe (org.) (1999), *Monetary union and Collective Bargaining in Europe,* Bruxelas: P.I.E.-Peter Lang.

POCHET, Philippe e FAJERTAG, Giuseppe (s/d), "Une ère nouvelle pour les pactes sociaux en Europe" *in* G. Fajertag e P. Pochet (orgs), *La Nouvelle Dynamique des Pactes Sociaux en Europe*: 9-40, Bruxelas : P. I. E. – Peter Lang.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (org.) (2000), *Colóquio Internacional sobre a Reforma do Pacto Social*, Lisboa: IN-CM.

PROENÇA, João (2000), "Diálogo, negociação e concertação em Portugal: comentário", in Presidência da República (org.), *A Reforma do Pacto Social*, Lisboa: IN-CM.

PROENÇA, João (2007), "Os Sindicatos em Democracia", in *Finisterra* nº 58/59/60: 95-99, Lisboa.

ROYO, Sebastián (2001), "Still the Century of Corporatism? Corporatism in Southern Europe, Spain and Portugal in Comparative Perspective", *in Working Paper Series* 75, Center for European Studies.

SÁ, Luís (1995), *"O Discurso e a realidade. Neocorporativismo, contratualismo e os direitos de participação",* Vértice, nº 68, II Série, Lisboa.

SÁ, Luís (1999), "Concertação social e 'corporativismo selectivo'", in *Questões Laborais*, nº 14, Coimbra: Coimbra Editora.

SANTOS, Boaventura Sousa (2004), "Teses para a Renovação do Sindicalismo em Portugal, segui das de um Apelo" *in* Elísio Estanque, *Relações Laborais e Sindicalismo em Mudança*: 161-180, Coimbra: Quarteto.

SARMENTO, Cristina Montalvão (2003), "Políticas Públicas e Culturas Nacionais", *in Cultura – Revista de História e Teoria das Ideias*, vol. XVI-XVII, Lisboa: Centro de História da Cultura da UNL.

SARMENTO, Cristina Montalvão (2001), "Políticas públicas: o espelho da política – Conjecturas de ordem" *in A Reforma do Estado em Portugal*: 642-658, Lisboa: Editora Bizâncio.

SCHMITTER, Philippe C. (1999), *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*, Lisboa: ICS.

SCHMITTER, Philippe C. (1979), "Still the Century of Corporatism?" *in Trends Toward Corporatist Intermediation*: 7-52, Londres: Sage Publications, Londres.

SCHMITTER, Philippe C. (1979), "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe" *in Trends Toward Corporatist Intermediation*: 63-94, Londres: Sage Publications.

SCHMITTER, Philippe C. (1985), "Neocorporatismo y Estado", *Revista Española de Investigaciones Sociologicas,* 31: 47-78.

SCHMITTER, Philippe C. e GROTTE, Jurgen R. (1997)," The Corporatist Sisyphus: Past, Present and Future", *EUI Working Paper SPS,* nº 97/4, Florença: Instituto Universitário Europeu.

SCHMITTER, Philippe C. e LEHMBRUCH, Gerhard (org.) (1979), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Londres: Sage Publications.

SILVA, Manuel Carlos (1989), "Economia, campesinato e 'Estado Novo'", *Ler História*, 15: 111 155.

SILVA, Manuel, Carvalho da (1999), "O sistema de concertação social, o diálogo social e a nego ciação colectiva em Portugal e o risco da sua corporativização", *Questões Laborais*, nº 14, Coimbra Editora.

SILVA, Manuel Carvalho da (2000), "A reforma do pacto social", *in* Presidência da República (org.) *A Reforma do Pacto Social*, Lisboa: IN-CM.

SILVA, Manuel Carvalho da (2007), *Trabalho e Sindicalismo em Tempo de Globalização – Reflexões e Propostas*, Lisboa: Círculo de Leitores/Temas e Debates.

STOLEROFF, Alan D. (2004), "Os Sindicatos e o Estado pós 1974 – O Neocorporativismo e a Luta de Classes", A *Sociologia e a Sociedade Portuguesa na Viragem do Século*, Vol. II: 129-143, Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia e Editora Fragmentos.

STREECK, Wolfgang (1993), "The Rise and Decline of Neocorporatism" *in* Lloyd Ulman *et al*., *Labor and Integrated Europe: 80-99,* Washington D. C.: The Brookings Institution.

TAPIA, Jorge Ruben B. e GOMES, Eduardo R. (2002), *Concertações Sociais, Integração Europeia e Reforma da regulação Social: redefinindo a agenda clássica do neocorporativismo?*, Niterói: 3º Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política.

THOENIG, Jean Claude (1985), "L'Analyse des politiques publiques" *in* Madeleine Grawitz & Jean Leça (dir.), *Traité de Science Politique*, vol. 4: 1-60, Paris : PUF.

TOMLINSON, Jim (1985), "Corporatismo: una sociologizacion adicional del marxismo», *Revista Española de Investigaciones Sociologicas, 31:* 105-117. UGT (2007), *Balanço da Contratação Colectiva* 2006, Lisboa. UGT (2004), *Programa de Acção* (IX Congresso), Lisboa.

WADDINGTON, Jeremy (2005), "La Syndicalisation en Europe", *in Documents de Travail pour l'Université d'été de la CES*, ETUI-REHS Research Department.

WATERMAN, Peter (2004), "O Internacionalismo Sindical na Era de Seattle" *in* Elísio Estanque, *Relações Laborais e Sindicalismo em Mudança*: 209-246, Coimbra: Quarteto.

WIARDA, Howard (1977), *Corporatism and Development. The Portuguese Experience*, Massachussets: The University of Massachussets Press.

WILLIAMSON, Peter J. (1989), *Corporatisme in Perspective – An Introductory Guide to Corporatist Theory* , Londres: Sage Publications.

YRUELA, Manuel Perez e GINER, Salvador (1985), "Corporatismo: el estado de la cuestion", *Revista Española de Investigaciones Sociologicas,* 31: 9-45.

APPENDIXES

Recursos electrónicos:

www.ces.pt
www.cgtp.pt
www.dgeep.mtss.gov.pt
www.dgert.msst.pt
www.ilo.org/global

www.etuc.org
www.eurofound.europa.eu/eiro/
http://eesc.europa.eu/
www.ine.pt
www.ose.be/
www.ugt.pt

Anexo 1 – Mapa dos Acordos formais celebrados na Concertação Social 1986/2008

Mapa dos Acordos formais celebrados na Concertação Social 1986/2008

Ano	Acordo	Parceiros Sociais que subscreveram os Acordos						
		CGT-IN	UGT	CIP	CAP	CCP	CPT	Governo (Partido e 1º Ministro)
1986	Recomendações sobre a Política de Rendimentos para 1987		■	■	■	■		X Governo - PSD - Cavaco Silva
1988	Acordo sobre Política de Rendimentos para 1988		■		■	■		XI Governo - PSD - Cavaco Silva
1990	Acordo Económico e Social 1990		■	■		■		XI Governo - PSD - Cavaco Silva
1991	Acordo de Política de Formação Profissional 1991		■	■		■		XI Governo - PSD - Cavaco Silva
1991	Acordo de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho 1991		■	■		■		XI Governo - PSD - Cavaco Silva
1992	Acordo de Política de Rendimentos para 1992		■	■	■	■		XII Governo - PSD - Cavaco Silva
1996	Acordo de Concertação Social de Curto Prazo		■	■	■	■		XIII Governo - PS - António Guterres
1996	Acordo de Concertação Estratégica 1996-1999		■	■	■	■		XIII Governo - PS - António Guterres
2001	Acordo sobre Política de Emprego, Mercado de Trabalho, Educação e Formação	■	■	■	■	■		XIV Governo - PS- António Guterres
2001	Acordo sobre Condições de Trabalho, Higiene e Segurança no Trabalho e Combate à Sinistralidade Laboral	■	■	■	■	■		XIV Governo - PS- António Guterres
2001	Acordo sobre Modernização da Protecção Social	■	■		■	■		XIV Governo - PS- António Guterres
2001	Acordo sobre Introdução de Limites Opcionais às Contribuições para o Sistema de Repartição		■		■	■		XIV Governo - PS- António Guterres
2005	Acordo Bilateral visando a Dinamização da Contratação Colectiva	■	■	■	■	■	■	Durante XVII Governo - PS - José Sócrates
2006	Acordo Bilateral sobre a Formação Profissional	■	■	■	■	■	■	Durante XVII Governo - PS - José Sócrates
2006	Acordo sobre as Linhas Estratégicas da Reforma da Segurança Social		■	■	■	■	■	XVII Governo - PS - José Sócrates
2006	Acordo sobre a Reforma da Segurança Social		■	■	■	■	■	XVII Governo - PS - José Sócrates
2006	Acordo sobre a Fixação e Evolução da RMMG	■	■	■	■	■	■	XVII Governo - PS - José Sócrates
2007	Acordo para a Reforma da Formação Profissional		■	■	■	■	■	XVII Governo - PS - José Sócrates
2008	Acordo para um Novo Sistema de Regulação das Relações Laborais, das Políticas de Emprego e da Protecção Social		■	■	■	■	■	XVII Governo - PS - José Sócrates
Número de acordos tripartidos assinados por cada parceiro social, além do Governo		**4**	**17**	**14**	**14**	**17**	**5**	

NOTES

1. Não sendo objecto deste trabalho a análise do conceito de políticas públicas, temos designadamente em conta as definições de políticas públicas referenciadas em Thoenig (1985:6): "*Une politique publique se presente sous la forme d'un programme d'action propre à un ou plusieurs autorités publiques ou gouvernamentales*", e em Nelson (1998:554): "*Public policy is the sum of the activities of governments, wether acting directly or throuh agents, as it has an influence on the lives of citizens*". Partilhamos também a opinião expressa nesta última obra (p. 574) de que a análise das políticas públicas deve ter como um vector fundamental a análise das suas consequências para as pessoas ("*What happens to which people and why*?").

2. Cf. *Trends Towards Corporatist Intermediation.*

3. Nesta encíclica, com que a Igreja procurava contrariar a ascensão das ideias socialistas no movimento operário através da apresentação duma via alternativa, é proclamado (1967:19) que "a teoria *socialista* da propriedade colectiva deve absolutamente repudiar-se como prejudicial àqueles mesmos que se quer socorrer, contrária aos direitos naturais dos indivíduos, como desnaturando as funções do Estado e perturbando a tranquilidade publica" e que "o primeiro fundamento a estabelecer para todos aqueles que querem sinceramente o bem do povo, é a inviolabilidade da propriedade particular". Partindo da tese de que "o capital e o trabalho têm interesses harmónicos e não antagónicos" (1967:22), é feita a apologia da constituição de

"corporações" (1967:52-57) de tipo associativo e inspiração católica ("Proteja o Estado estas sociedades fundadas segundo o direito, mas não se intrometa no seu governo interior...").

4. Pio XI, numa época de aguda confrontação ideológica, de crise económica e de ascensão das correntes ideológicas fascistas, elogiava (1931: 39) as "corporações", "constituídas pelos representantes dos sindicatos dos operários e dos patrões pertencentes à mesma arte e profissão e, como verdadeiros e próprios órgãos e instituições do Estado, dirigem e coordenam os sindicatos nas coisas de interesse comum", sendo de anotar a proximidade deste conceito com o modelo corporativo adoptado pelo regime fascista italiano e, depois, pelo seu congénere português.

5. Sobre o corporativismo como 'terceira via' e quais as bases de apoio do 'Estado Novo', cf. Wiarda (1977), Martins (1998), Silva (1989), Schmitter (1999). E, de modo geral, cf. também Bobbio (2004), Williamson (1989).

6. Foi importante a contribuição teórica de Manoilesco para a emergência deste corporatismo estatal de cariz autoritário. Professor de economia política e ministro do comércio e indústria romeno, Schmitter (1979:32-40) denominou-o de "Salazar frustrado", sem deixar de valorizar o seu contributo teórico para essa variante do corporativismo, na base duma visão modernizadora, secular, nacionalista e autoritária do capitalismo.

7. Cf. Pochet (1999; 2001), Crouch (2000), Hancké e Rhodes (2005:196-228).

Monetária (UEM) –, que pareceriam contrariar o renascimento de práticas e soluções neocorporativas, modelaram entretanto o seu reaparecimento com características distintas.

8. Veja-se a Confederação Europeia de Sindicatos e a Confederação Sindical Internacional (CSI), a nova

central sindical mundial recém-constituída.

9. Tal como o analisam, de resto, Schmitter e Grotte (1997:4): "We now understand from a plethora of studies conducted in the 1990s how different social pacts of the last 10-15 years are from the neo-corporatist deals or political exchange that were characteristic of the Keynesian era. These different features can be understood in terms of (a) the context in which they happen (i.e. a shift towards more liberal market policies and decentralization in industrial relations; the presence of new exogenous shocks, such as EMU); (b) the context of pacts (i.e. more regulatory than redistributive); (c) their aims (most notably, greater international competitiveness); and (d) a much stronger role for government."

10. Royo (2001: 9-10), na sua análise comparativa da concertação social em Portugal e em Espanha, defende aliás a tese que a globalização e a UEM contribuíram mais para promover que para enfraquecer a negociação colectiva e a concertação e que os dois países encontraram no sistema de concertação o meio de resolverem as tensões entre interdependência económica e soberania política.

11. Iniciais respectivamente de Confederação da Indústria Portuguesa, Confederação da Agricultura Portuguesa e Confederação do Comércio Português patronais.

12. É de assinalar a especificidade, no plano internacional, de o órgão de concertação social tripartida estar inserido, no caso português, no Conselho Económico e Social, embora com autonomia, diferentemente da generalidade dos Conselhos Económicos e Sociais. A este respeito, cf., por exemplo, Os Conselhos Económicos e Sociais e Instituições Similares (1995), Actas do IV Encontro Internacional dos CES e Instituições Similares (1995) e Estudos sobre Conselhos Económicos e Sociais (1996).

13. Cf. Regulamento da CPCS e legislação constitutiva do CES.

14. Cf. Anexo 1 com o quadro cronológico que construí dos acordos, dos governos e da posição dos parceiros sociais. 15 Cf. Cerdeira (2004:161) e Lima (2000:318-319).

15. Cf. Cerdeira (2004:161) e Lima (2000:318-319)

16. Cf. *Relatório de Actividades da CGTP ao VI Congresso 1986/1989.*

17. Designação genérica, que abrange o contrato colectivo, o acordo colectivo e o acordo de empresa. Pode ser vertical, se celebrada por associações sindicais que representam tendencialmente a totalidade dos trabalhadores do sector de actividade, empresa ou estabelecimento a que se aplica. Pode ser horizontal, se representar apenas algumas categorias de trabalhadores. O Contrato Colectivo de Trabalho (CCT) é o conjunto de normas reguladoras das relações de trabalho resultantes do acordo entre uma ou mais associações de empregadores e uma ou mais associações sindicais. O Acordo Colectivo de Trabalho (ACT) resulta do acordo entre uma pluralidade de empregadores para diferentes empresas e uma ou mais associações sindicais. O Acordo de Empresa (AE) respeita ao acordo entre o empregador para uma empresa ou estabelecimento e uma ou várias associações sindicais (Defi nições da DGEEP/MTSS).

18. No fi nal dos anos 80, a CGTP representaria cerca de 70% dos sindicalizados.

19. Cf. Moreira, Leite e Sá (1999), entre outros. Crouch (2006:47) assinala que há muito que é reconhecida uma tensão entre o corporativismo, nas suas várias expressões, e a democracia, embora ele adiante que, nas soluções neocorporativas, essa tensão é de longe menos importante que o suporte que essas soluções oferecem à democracia.

20. Na Recomendação enviada ao Primeiro-Ministro, o Provedor da Justiça criticava "uma preocupante tendência para extravasar os limites do que, por princípio e por defi nição, deveria ser a actuação daquela Comissão", e uma intervenção da Concertação Social "excessivamente alargada, prolongando-se para além da mera execução do ACE até à fase de interpretação e aplicação de uma Lei que, apesar de resultante do processo de concertação social, se autonomizou deste a partir do momento em que o Parlamento exerceu os seus poderes legislativos" (Cf. Pimentel 2001:175-181).

21. Cf. a opinião insuspeita de Cerdeira (2004) sobre a importância deste conflito, que valoriza o facto de o seu desfecho negociado ter o mérito de demonstrar a maturidade da negociação colectiva autónoma.

22. Esta posição é mencionada num texto de refl exão de Carvalho da Silva (2000:397-412).

23. Cf. CES, *Relatório de Actividades 2000*, in www.ces.pt.

24. Cf. Comissão Permanente de Concertação Social (2000), *Metodologia para a Nova Fase da Concertação Social (Documento de Progresso)*, CES, Lisboa.

25. Cf.. *Programa de Acção da CGTP* (2004;2008) ; *Programa de Acção da UGT* (2004).

26. Cf. Dados estatísticos do *Eurostat*.

27. Cf. relatórios anuais em www.dgert.mtss.gov.pt/

28. Embora sem a expressão da comum adesão à greve geral de 1988, que foi, num contexto de confl itualidade social muito forte, um exemplo não repetido de convergência maior.

29. Importará acompanhar agora, neste domínio, os efeitos da adesão da UGT à nova central sindical mundial resultante da fusão da CISL com a CMT e a evolução da posição sobre este assunto no seio da CGTP, onde a corrente maioritária se tem oposto até agora à adesão (embora a CGTP tenha participado e acompanhado o processo de constituição desta central).

30. Embora se deva ter em conta que os efectivos sindicais incluem alguma participação de trabalhadores aposentados e que existe ainda um número elevado dos contabilizados estatisticamente como por conta própria (TPCP) – 1 275 000 em 2003 – que são de facto assalariados, e que não estão contabilizados para o cálculo da percentagem referida, baseada nos 3 744 000 TPCO do mesmo ano (cf. INE – Inquérito ao emprego, 2004).

31. Cf. *Boletim Estatístico*, Gabinete de Estudos e Planeamento (2007) e *Greves – Séries Cronológicas (1986-2004)*, DGEEP/MTSS. Cf. relatório *Industrial Relations Developments in Europe 2006* (2007), EIRO.

32. Cf. *Relatório Industrial Relations Developments in Europe 2006* (2007), EIRO.

33. Veja-se a seguinte afirmação de Correia (2003: 130): "Este modelo de concertação social, nos seus níveis mais variados, parece representar a fórmula social optimizadora de alcançar o maior bem-comum com o custo mais reduzido, ao mesmo tempo que exprime uma estratégia de poder

público, partilhada pelas forças sociais organizadas, de incremento do diálogo social, de aprofundamento da democracia e da participação cívica" .

ABSTRACTS

Inscreve-se este artigo no âmbito da análise crítica da aplicação contemporânea do neocorporativismo, de que a concertação social tripartida é uma expressão institucionalizada, e da sua viabilidade e adaptação a um contexto político e económico – o português - muito diferente daquele em que nasceu, com a crescente globalização económica, o predomínio das orientações políticas de cariz neoliberal e o actual processo de integração europeia. Pretende-se compreender se este conceito, construído a partir dos anos 50 do século pas-sado para a institucionalização de um compromisso que sustentasse o Estado Social, em países europeus mais desenvolvidos, de democracias liberais e com sistemas de diálogo social mais fortes e estruturados, aplicado mais tardiamente em Portugal, tem hoje sentido e constitui ainda um espaço útil para a representação e afirmação dos interesses do mundo do trabalho na formação de políticas públicas e na sua relação com o sistema político.

This article falls within the critical analysis of contemporary neocorporativ implementation that the tripartite social dialogue is an expression institutionalized, and their viability and adaptation for a political and economic context - the Portuguese - very different from Europe where he was born. The objective is to understand this concept, built from the 50s of last century to institutionalize a commitment that sustain the welfare state in most developed European countries, from liberal democracies and social dialogue systems stronger and structured, applied later in Portugal today has meaning and is still a useful space for the representation and affirmation of the interests of the working world in the formation of public policy and its relationship with the political system.

Cet article s'inscrit dans une perspective critique de la mise en oeuvre contemporaine du neocorporativime, duquel la concertation social tripartite est une expression institutionnalisée et de leur viabilité et leur adaptation à un contexte politique et économique portugais, très différent de celle de sa naissance, avec la croissante mondialisation économique, la prédominance des orientations politiques de nature néolibérale et l'actuel processus d'intégration européenne. L'objectif est de comprendre dans quelle mesure ce concept, construit à partir des années 50 du siècle dernier pour l'institutionnalisation d'un compromis soutenant l'Etat-providence, dans les pays européens développés, avec des démocraties libérales et des systèmes de dialogue social plus forts et structurés, appliqué plus tard au Portugal, a aujourd'hui du sens et représente encore un espace utile pour la représentation et l'affirmation des intérêts du monde du travail dans la formation de la politique publique et ses rapports avec le système politique.

INDEX

Mots-clés: dialogue social, démocratie, syndicalisme, neocorporativisme, politiques d'État-providence
Keywords: social dialogue, democracy, trade unionism, neocorporativ, state social policy
Palavras-chave: diálogo social, democracia, sindicalismo, neocorporativismo, políticas Estado Social

AUTHOR

HENRIQUE SOUSA

Mestrado em Ciência Política, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa
henriquejcsousa@gmail.com