

---

MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES  
ANTÓNIO CASIMIRO FERREIRA  
Faculdade de Economia da Universidade  
de Coimbra e Centro de Estudos Sociais

---

## A Concertação Económica e Social: a Construção do Diálogo Social em Portugal

---

11

*O texto trata da concertação como meio de regulação do económico e do social. Divide-se em duas partes. Na primeira parte, são apresentadas as várias dimensões do problema, caracterizando a concertação e dando conta*

*da discussão teórica que a tem envolvido. Na segunda parte, referem-se as formas que ela tem assumido em Portugal. É dada particular atenção às implicações jurídicas da concertação.*

**A** concertação económica e social designa um conjunto de «manifestações distintas e com diferentes graus, que têm de comum o procurarem uma coordenação de interesses, relativamente a objectivos económicos e sociais comumente aceites, podendo levar a uma harmonização de condutas, o que afecta tanto as actuações públicas como as privadas no campo próprio da autonomia privada» (Rodríguez-Piñero, 1990: 315).

### PARTE I

#### 1. Introdução

As acções de natureza concertada podem versar as mais diversas questões no âmbito da política económica ou social. Embora grande parte da discussão sobre a concertação se tenha debruçado, por razões óbvias, sobre a concertação social propriamente dita, de facto esta não se tem limitado à política social. A política económica em sentido amplo recorre igualmente a formas específicas de concertação, como modo de procurar consensos para a sua definição e aplicação.

No contexto da relação Estado/Sociedade, a concertação social é mais restritivamente identificada como sendo um processo sócio-político específico, com conse-

quências jurídicas, em que organizações que representam interesses funcionais entram em intercâmbio político com serviços ou departamentos públicos sobre os resultados de políticas públicas. Essas organizações ficam envolvidas num processo que combina a representação de interesses e a implementação de políticas através de auto-execução delegada<sup>(1)</sup>.

Para alguns autores, esta forma de concertação desenvolve-se como resposta conjuntural à crise económica e, em particular, à crise do Estado Providência que, assim, procura um acréscimo de legitimação no consenso com os representantes dos interesses organizados. Para outros, o seu desenvolvimento é relativamente independente da conjuntura, podendo manter-se como um processo de resolução de um conjunto complexo de problemas a vários níveis. Chama-se, por exemplo, a atenção para o facto de a concertação ter decaído em alguns países precisamente aquando da manifestação da crise e por causa dela (RFA, Áustria), enquanto noutros se implantou nesse preciso momento e com o objectivo de ajudar a resolvê-la (Espanha, Portugal) (Rodríguez-Piñero, 1990: 314). Como se mostrará adiante com maior pormenor, refere-se também que o declínio da concertação em alguns países foi apenas um declínio da concertação de âmbito nacional e que este foi acompanhado de um crescimento de importância de outras formas de concertação de âmbito mais limitado.

As acções concertadas são, ainda, apresentadas como uma alternativa às intervenções do Estado sob forma impositiva, nos domínios económico e social e assim relacionadas com um novo modo de o Estado se relacionar com o económico e com o social. No campo jurídico, a concertação aparece associada às propostas do «direito negociado» ou do «direito reflexivo», assente no «controlo público da auto-regulação ou dos subsistemas auto-regulados»<sup>(2)</sup>.

Defende-se, designadamente, que a concertação de âmbito nacional representa uma forma qualitativamente diferente e autónoma de os poderes públicos se relacionarem com o mercado. Não se trata apenas do reconhecimento de formas de «governo privado» — isto é, organizações privadas, licenciadas pelo Estado, mas não directamente controladas por ele, a quem são entregues

---

<sup>(1)</sup> Cf. Cawson 1985: 8.

<sup>(2)</sup> Cf. Teubner, 1987 e Willke, 1986.

projectos públicos —, mas também de uma disposição do Estado para permanentemente fazer concessões, contraposta ao uso de formas de autoridade<sup>(3)</sup>. Pelo menos, a concertação social que se concretiza na elaboração de pactos tripartidos de âmbito nacional estabelece uma espécie de acordo para contratar em futuras convenções colectivas, uma disposição para negociar em futuros conflitos ou consoante a evolução de certas variáveis e um compromisso para a orientação legislativa em domínios diversos. Os poderes públicos não funcionam apenas como impulsionadores de um consenso, mas também como parte interessada em vincular as organizações de interesses aos seus objectivos de política económica e social, comprometendo para isso os seus próprios poderes de legislar.

Igualmente se reconhece que ela tem como característica essencial uma atitude de co-responsabilização dos interesses organizados por objectivos comuns e a capacidade para ceder mutuamente. Esta atitude, à partida não conflituosa, tem subjacente o reconhecimento, por parte das organizações patronais e sindicais, de que os respectivos interesses se sobrepõem numa certa zona na qual pode fundamentar-se o consenso. Na empresa, esta atitude remete imediatamente para a ideia de «comunidade», embora esta seja difícil de manter quando se pensa que a concertação a este nível visa amiúde negociar a flexibilidade e esta, em muitos casos, pode ser, pelo menos para alguns trabalhadores, exclusiva e não inclusiva numa «comunidade» determinada.

Não é fácil separar claramente a problemática da concertação económica e social da do chamado neocorporativismo. A discussão teórica não raro usa os dois termos para designar o mesmo conjunto de fenómenos.

Schmitter (1990: 30) tenta estabelecer alguma distinção, quando designa por corporativismo o modo como os interesses se organizam, o qual se caracteriza pelo monopólio de representação, pela coordenação hierárquica através de associações, pelo reconhecimento oficial do estatuto semipúblico dessas associações, etc.; e qualifica como política de concertação o modo como as decisões se tomam e executam: contextos funcionalmente especializados, consulta prévia ao debate legislativo, pari-

## 2. Concertação e neocorporativismo

<sup>(3)</sup> Cf. Cawson, 1985: 12 e Macaulay, 1986.

dade de representação, consentimento unânime como regra usual de decisão e não maioria de votos, responsabilidade compartilhada como modelo usual de política executiva.

Mas a relação próxima entre as duas questões, que Schmitter não deixa de reconhecer, ou seja, o facto de a concertação pressupor e exigir como condição *sine qua non* a organização dos interesses, e a sua capacidade para actuar com autonomia leva a que a discussão destes dois problemas se misture em muitos casos.

Aliás, Schmitter fala mesmo de «afinidade electiva» a propósito da «hipótese óbvia de que existe uma compatibilidade estrutural entre intermediação de interesses e concertação» (Schmitter, 1985: 454). A importância dada à fusão destas duas características leva a que hoje em dia o conceito de neocorporativismo seja, em muitos casos, identificado simultaneamente com aquelas duas dimensões. Sobretudo quando se afirma existirem vários níveis de corporativismo (nível macro, meso e micro) e se defende que a crise do corporativismo nas sociedades europeias mais desenvolvidas é tão só uma crise do sistema centralizado de representação e coordenação de interesses a favor do desenvolvimento de sistemas regionais ou locais.

### 3. O método

A concertação caracteriza-se pelo recurso ao método negocial, contrapondo-se à mera representação de interesses em conselhos alargados, constituindo tão-só local de encontro e de consulta e não de negociação e produção de consenso. Os parceiros não se propõem apenas conhecer pontos de vista mas sobretudo aproximá-los, procurando compromissos, equilíbrios e o próprio consenso.

Distingue-se igualmente da negociação colectiva, visto que esta não inclui o elemento concertação, o qual pressupõe a assunção à partida de objectivos comuns pelas partes envolvidas e não tem necessariamente de se traduzir em acordos formais. Em certa medida, a concertação usa em simultâneo métodos de diálogo social e consulta e de negociação colectiva mas não se identifica com qualquer destas práticas<sup>(4)</sup>. A via da concertação social não surge apenas como a via para a consolidação de pactos ou de contratos sociais. O facto de não surgirem

(4) Cf. Rodríguez-Piñero, 1990: 316.

acordos não esgota as suas virtualidades: estas resultam do encontro regular e permanente dos corpos sociais envolvidos, com vista ao estabelecimento de meros diagnósticos, com base em informação rigorosa, e na procura de uma postura por parte dos intervenientes que recuse o radicalismo apriorístico como forma de satisfazer interesses sociais conflitantes.

Classicamente, a concertação é definida como um processo de negociação trilateral: dois tipos de sujeitos privados e o Estado. Esta trilateralidade aparece por homologia à forma mais discutida da concertação, designada por macroconcertação social. No entanto, o desenvolvimento de formas de concertação a outros níveis faz perder alguma importância a esta trilateralidade, admitindo-se que possa haver concertação com a presença explícita apenas dos dois sujeitos sociais (tipicamente trabalhadores e empresários) e uma presença meramente enquadradora dos poderes públicos, a qual se pode, por exemplo, resumir à criação de condições que permitam a tomada de decisões. São igualmente possíveis formas de concertação social bilateral em que o Estado obtém consensos negociando separadamente com cada um dos «parceiros sociais», ou formas de concertação económica em que o modo de representação dos interesses não justifica a trilateralidade.

Muita da análise teórica e muitos dos estudos empíricos sobre concertação social debruçaram-se sobre importantes questões macropolíticas, relacionadas com a estabilidade do sistema político e com os resultados económicos obtidos através de negociações entre o Estado e organizações de «topo» do trabalho e do capital.

Embora a concertação ao nível macro continue a desenvolver-se, investigações mais recentes reflectem a preocupação pela análise de outras formas de concertação, ao nível médio e ao nível micro.

Na verdade, a concertação social começou por ser identificada como um processo de tomada de decisões ao nível nacional, obtidas por consenso entre as confederações sindicais e as patronais e os poderes públicos representados pelo governo.

Entre as características desta forma de concertação destacam-se: o carácter político (conteúdo simbólico como

#### 4. Os sujeitos

15

#### 5. Os vários níveis da concertação

#### A macroconcertação

meio de legitimação entre governos e partes sociais); o âmbito nacional, funcionando como centro do sistema de relações laborais e pretendendo subordinar todas as restantes; e a natureza institucionalizada, traduzindo-se em acordos formais e periódicos. Assim, as decisões e problemas são agregados ao mesmo nível e com a mesma generalidade.

No entanto, vários factores têm sido apontados para explicar, em alguns países, o declínio da concertação de âmbito nacional. Entre eles salientam-se: a diversificação das estratégias de relações laborais, quer por parte das empresas, quer dos sindicatos, correspondendo a uma diversificação do tecido produtivo e do mercado de trabalho que torna inadequada a produção de regras uniformes a nível nacional; a crise da empresa «fordista», ou seja, o desenvolvimento de tendências diversificadas nas formas de crescimento e de organizar a produção; a mudança necessária nas políticas sindicais; a emergência de temas como a flexibilidade e a difusão de múltiplas formas de prestação do trabalho, que atraem a atenção para a regulação do trabalho ao nível da empresa e da área territorial. Finalmente, é ainda apontada como causa do declínio da macro-concertação a relativa perda de influência dos sindicatos tradicionais por efeito da importância crescente dos serviços e da introdução de novas tecnologias de produção que apelam para negociações sistemáticas de nível micro e médio, fazendo prevalecer as dinâmicas interpessoais e a negociação em grupos pequenos. Trata-se de formas que visam uma interpretação flexível das regras existentes ou a produção de novas regras informais, tendo em conta a diversidade e a heterogeneidade dos interesses em presença, o que dificulta uma representação e negociação centralizadas. Acresce a dificuldade deste tipo de negociação a crescente importância, em alguns países, das reivindicações qualitativas (direitos de informação e participação, por exemplo), mais difíceis de negociar centralmente e em abstracto do que as quantitativas (salários, horário de trabalho) <sup>(5)</sup>.

São todos estes factores que têm feito deslocar a atenção dos estudos sobre a concertação para níveis da análise de âmbito mais limitado.

---

<sup>(5)</sup> Cf. Windolf, 1989.

Ao nível médio os actores sociais colectivos relevantes não são as «associações de topo», mas sim organizações constituídas em torno de interesses específicos de sectores, profissões ou regiões.

A este nível, os acordos alcançados não têm necessariamente a forma tripartida (nem tão pouco estão limitados aos interesses do capital e do trabalho). O leque de actores sociais colectivos que entram em intercâmbio político com o Estado inclui igualmente associações sectoriais ou regionais, desde que tenham desenvolvido a capacidade organizacional para monopolizarem a representação de determinada categoria de interesses <sup>(6)</sup>.

É de referir igualmente que esta intermediação de interesses pode fazer parte de um sistema mais vasto que incluía também negociações de topo. A própria macroconcertação pode estabelecer compromissos para futuras concertações a nível inferior.

Quando se fala em microconcertação pensa-se, por um lado, nos casos de negociação directa entre os órgãos do Estado e as empresas. Trata-se, designadamente, de empresas que detêm um poder de monopólio no mercado, sendo suficientemente poderosas para dispensarem a representação dos seus interesses através das organizações de topo ou sectoriais, contratando assim directamente com o Estado.

Tem-se, por outro lado, em conta as acções concertadas entre os «parceiros sociais» na empresa. É na empresa que se estabelece a relação negocial em que as partes assumem um comportamento concertado, assumindo objectivos comuns como ponto de partida para obter um acordo e é na empresa que se fazem sentir as consequências das decisões tomadas <sup>(7)</sup>.

Levantam-se, contudo, algumas dúvidas sobre se podem considerar-se as empresas como organizações de interesses, e alguns autores defendem que a negociação que não seja feita pelas associações de topo ou sectoriais representa uma quebra na concertação <sup>(8)</sup>. Repare-se, no entanto, que os acordos estabelecidos na empresa partilham com as restantes formas de concertação o reconhe-

## A mesoconcertação

## A microconcertação

<sup>(6)</sup> Cf. Cawson, 1985: 11.

<sup>(7)</sup> As formas de microconcertação sofrem outras designações, tais como: «micro-corporativismo», «sindicalismo de empresa», «acordos de produtividade», «*co-operative alliances*».

<sup>(8)</sup> Cf. Streeck, 1984: 291-8, cit. in Williamson, 1989: 164.

cimento à partida, pelos parceiros envolvidos, de que há interesses comuns que justificam a tentativa para obter um consenso em torno de uma reestruturação da empresa e da sua actividade futura.

Defende-se, também, que por o Estado não estar presente não pode falar-se verdadeiramente em concertação. No entanto, a sua ausência é em muitos casos apenas aparente. De facto, o Estado pode não estar directamente presente como elemento activo da produção do consenso, mas estar indirectamente, muitas vezes, como facilitador do consenso, ao fornecer as condições para que o ajuste se torne possível.

Note-se que a microconcertação tanto pode surgir como uma alternativa, quando surgem dificuldades na aplicação dos acordos obtidos aos níveis macro ou médio, como desenvolver-se com base numa lógica própria, tendo em conta, designadamente, a procura de flexibilidade na empresa que antes foi referida.

## **6. A natureza jurídica**

A concertação social, que se concretiza na elaboração de pactos ou acordos tripartidos de âmbito nacional, estabelece uma espécie de enquadramento, um acordo para contratar em futuras convenções colectivas. A natureza jurídica destes pactos não pode facilmente ser remetida para o âmbito do direito privado, tornando-os equivalentes a qualquer outro negócio jurídico, e nem mesmo para o âmbito dos contratos administrativos. Trata-se de pactos com natureza política, em que o governo actua enquanto tal e não como administração. O seu cumprimento depende do prestígio das organizações envolvidas e da sua capacidade para o traduzir em disposições normativas com carácter vinculativo de natureza contratual ou regulamentadora. O pacto é, assim, condição e fonte de disposições normativas e de contratos colectivos mas não é em si mesmo vinculador, não existindo meios coactivos de exigir o seu cumprimento.

## **7. A concertação e a função do direito na regulação do económico e do social**

O papel desempenhado pelos interesses privados organizados na regulação económica e social através da concertação a vários níveis tem algumas implicações de ordem política e jurídica.

As primeiras referem-se à eventual desvalorização do parlamento como centro de tomada de decisões. De facto, o governo tenta ou consegue actuar directamente no



mercado social (em alguns casos procurando deste modo a consolidação de coligações governamentais precárias em termos parlamentares), usando da maior espectacularidade no momento de tomada das decisões. O uso simbólico da concertação (à semelhança do que acontece com outras intervenções legislativas) ultrapassa em muitos casos os seus efeitos práticos.

A questão mais importante é naturalmente a falta de legitimidade democrática dos interesses organizados para decidir sobre questões cujos reflexos se fazem sentir muito para além das partes que intervêm na discussão e decisão.

Schmitter, por exemplo, contrariando as teses de Schonfield sobre as possibilidades democratizantes do corporativismo, defende que a lógica parlamentar e a concorrência partidária continuam a ser o melhor meio, nas economias de mercado, de assegurar o equilíbrio e a transparência<sup>(9)</sup>.

A solução em matéria de repartição de poderes poderá estar em deixar ao parlamento o poder de direcção preliminar sobre a orientação da actividade económica, mantendo acrescidas margens de discricionariedade na tradução da dita política em disposições normativas. A concertação apresentar-se-ia como uma metodologia constante de actuação (através de acordos e entendimentos informais) com vista à obtenção de determinados objectivos.

O desenvolvimento de formas de concertação económica e social como meio de produção, implementação e aplicação do direito é, também, analisado como uma resposta à crise ou à relativa ineficácia do direito característico do Estado social intervencionista, ou seja, como uma resposta possível, ainda que não completa nem isenta dos seus próprios problemas, às disfuncionalidades provocadas por uma excessiva juridificação das esferas social e económica e aos problemas derivados de uma instrumentalização política do direito<sup>(10)</sup>.

Algumas soluções têm sido adiantadas para resolver este problema:

—Avança-se, por um lado, com a ideia de que existe um défice de coacção em vários campos do direito, como a protecção do ambiente ou do consumidor. Se a regulação falha, é necessário encontrar os meios técnicos de

<sup>(9)</sup> Cf. Schmitter, 1990.

<sup>(10)</sup> Cf. entre outros Teubner, 1987 e Wilke, 1986.

umentar a efectividade do direito, de modo a que este continue a poder desempenhar as suas funções equilibradoras e compensadoras na orientação política da sociedade. Encontrar as soluções para a «implementação» de um direito regulador torna-se o principal objectivo.

—Uma outra proposta vem das teorias da desregulação baseadas em análises de custo-benefício, ou na crítica política do «intervencionismo construtivista», e na defesa da liberdade de concorrência acima de todos os outros valores políticos, económicos ou sociais.

—Uma terceira proposta, com várias origens, é designada por Teubner (1987) por «controle da auto-regulação». Pelas suas especiais conexões com a concertação económica e social, ser-lhe-á dada particular atenção.

Crítica-se as teorias da desregulação na base de que, se é fácil medir os encargos económicos da regulação sob a forma de custos, é difícil, ou mesmo impossível, quantificar os benefícios sociais. Por isso, não se pode deixar de ser muito cauteloso na substituição completa da avaliação política e jurídica dos interesses e valores por critérios económicos de eficiência (Teubner, 1987: 30).

Admite-se, no entanto, a existência de consequências disfuncionais e resultados problemáticos da excessiva juridificação do económico e do social. Além disso, reconhece-se que o Estado e o direito, a quem cabe controlar e orientar as sociedades organizadas em nações, são hoje confrontados com uma situação qualitativamente nova; o seu poder coercivo e a sua capacidade de orientação podem ser desafiados por sub-sistemas autoregulados, podendo, além disso, ser contornados por via da internacionalização<sup>(1)</sup>. Para Willke (1986: 290), tal situação deve provocar a necessidade de um novo modo de controle por parte do Estado e do direito (aquilo a que o autor chama o *relational program*) dos vários subsistemas autoregulados (acção concertada, reforço do poder das partes mais débeis na negociação, etc.). Ou seja, «um programa que permita um mais alto grau de flexibilidade e de facilidade de aprendizagem (...) sem perder a capacidade directiva da forma jurídica» (Willke, 1986: 290). A sua função é preservar a complexidade das diferentes racionalidades dos actores e subsistemas, procurando induzir processos de mútuo entendimento entre aqueles, o que o

---

(1) Cf. Santos, 1988 e Willke, 1986: 281.

autor exemplifica com a concertação nas relações de trabalho. O Estado tem de ir para além dos meios do direito tradicional, para providenciar uma orientação ajustada. Em campos de decisão altamente complexos, a flexibilidade estrutural torna-se obrigatória.

É um cenário possível sobre a evolução das formas jurídicas que consubstanciam a intervenção do Estado na economia, o qual, por um lado, tem em conta a crescente importância dos múltiplos poderes privados e subsistemas auto-regulados e, por outro, não esquece a necessidade de uma concertação superiormente dirigida.

O ponto comum destas propostas reside no facto de se insistir mais nos procedimentos ou nos processos do que nas alterações do conteúdo do direito. E é aqui que é considerada a questão do *direito negociado*. De facto, a regulação dos sistemas de negociação torna-se crucial. O direito passa a regular não tanto e directamente os comportamentos como os procedimentos e os processos. Torna-se menos importante estabelecer um sistema de sanções para o não cumprimento do inicialmente acordado do que prever processos adequados para futuros ajustamentos que seja necessário introduzir à medida da evolução das relações de força (Pirovano, 1988: 5).

No *relational program* ou no «direito reflexivo», as clássicas formas de proibições e incentivos cedem lugar às regulações processuais. A intervenção do Estado não é reduzida, nem o direito deixa de depender do poder político, mas passa a fazer-se por outros meios, recorrendo a outras técnicas.

Desenvolvem-se estratégias para aumentar a responsabilidade pública das partes envolvidas no conflito, assentando toda a negociação na cooperação voluntária entre o Estado e os interesses sociais. O Estado perde parte do seu poder autoritário ou impositivo, enquanto as organizações de interesses perdem parte da sua liberdade. De tal negociação resulta a instalação nas organizações privadas da racionalidade do Estado e a ocupação privada das organizações do Estado, com uma consequente perda de demarcação entre o público e o privado<sup>(12)</sup>.

É claro que tal proposta levanta vários problemas. O primeiro é o de que a negociação só funcionará quando o poder das organizações privadas envolvidas for mais ou

---

(12) Cf. Winter, 1982: 28, cit. in Teubner, 1987: 37.

menos equilibrado. Depois, imediatamente se levanta a questão (não resolvida) do próprio controle interno das organizações.

Como afirma V. Moreira (1990: 46), é necessário considerar as desvantagens que se encontram, por exemplo, na «falta de transparência e publicidade normativa, na substituição de uma legalidade racional, de uma 'racionalidade sistémica', por uma 'racionalidade reflexiva' — para utilizar termos da conhecida formulação de Teubner —, na ausência de meios formais de garantia em caso de conflito e, portanto, sempre na afirmação do poder do mais forte no caso de o concerto dar em desconcerto». Há, ainda, os interesses que não têm capacidade de se organizar e que por isso poderão ser precludidos ou desamparados<sup>(13)</sup>.

As implicações de ordem jurídica da microconcertação económica ou social são, por último, associadas «ao declínio do macrodireito, entendido como regulador da interacção global do conjunto do sistema, a favor do micro-direito que se configura e se projecta conscientemente como uma instância instrumental destinada a conquistar efeitos transformadores imediatos sobre a realidade social» (Porrás Nadales, 1990: 37). Ou seja, a crise do princípio da calculabilidade das decisões normativas do Estado face às exigências crescentes de interacção participativa na criação de um direito de tipo sectorial. Estas transformações têm a ver, como já referimos, com a conquista de autonomia por um conjunto de núcleos sócio-institucionais intermédios. Tratar-se-ia, segundo Teubner, de um direito pós-intervencionista, menos orientado para uma transformação social imediata do que para a produção de novos espaços institucionais e das garantias de funcionamento dos seus mecanismos participativos.

Em resumo, a relação entre o direito e a concertação económica e social verifica-se num duplo sentido. Por um lado, a concertação é analisada como um procedimento que tem tendência para substituir, em vários domínios, as formas de direito impositivo. Por outro lado, recorre-se à forma jurídica para, ao nível macro, médio ou micro, organizar os processos de negociação e garantir a máxima participação e transparência das decisões. Pretende-se também encontrar meios ou instrumentos (que não pode-

---

(13) Cf. Moreira, 1990: 46 e Williamson, 1989: 154-155.

rão deixar de ser públicos) que assegurem a canalização para a concertação de valores sociais que não digam directamente respeito aos interesses já organizados. Ou seja, procura-se através de mecanismos jurídicos imprimir à negociação garantias externas e internas que lhe não são fornecidas pelos mecanismos políticos ou económicos. Finalmente, dado que a presença do Estado na concertação não é meramente arbitral, o direito pode ser também usado como meio de compensar desequilíbrios entre as diversas organizações ou interesses a concertar. Neste último caso, contudo, o direito combinará características de uma «racionalidade reflexiva» com características de uma «racionalidade sistémica».

23

## PARTE II

Para estudar a concertação social na sociedade portuguesa do pós 25 de Abril, devem levar-se em linha de conta três ordens de factores:

—a influência de meio século de regime autoritário e corporativo com a ausência de tradições de organização independentes do Estado e relacionamento dialogante entre os grupos de interesses;

—o específico processo de consolidação democrática da sociedade portuguesa;

—a condição semiperiférica da sociedade portuguesa e a sua relativa incapacidade para gerar excedentes económicos que facilitassem uma compatibilização de interesses diversos<sup>(14)</sup>.

Na fase de transição democrática, no pós 25 de Abril, a experiência anterior à institucionalização do CPCS foi basicamente afectada pelo bloqueio nas relações entre sindicatos e associações patronais, resumindo-se o diálogo à contratação colectiva, celebrada entre os sindicatos e as associações patronais sectoriais. Este diálogo era fortemente comprometido por um clima de confrontação social, associado ao particular momento histórico que atravessava a sociedade portuguesa. Entre as centrais sindicais — UGT e CGTP — havia uma total ausência de relações e no plano geral imperava uma atitude de confronto pouco propícia ao diálogo social.

### 1. O Conselho Permanente de Concertação Social (CPCS)

#### 1.1. Introdução

<sup>(14)</sup> Sobre a condição semiperiférica da sociedade portuguesa cf. Santos, 1985.

### 1.2. A institucionalização do Conselho Permanente da Concertação Social

Meio século de regime corporativo e autoritário criavam, no poder, hábitos de governamentalização da vida política, económica e social, que se traduziam na auto-suficiência de quem governa, suscitando simultaneamente nas organizações sociais uma lógica de contrapoder.

Além disso, como defende Boaventura S. Santos, o perfil sociológico dos «parceiros sociais» era inadequado à realização de um pacto social. Por isso, o Estado viu-se, desde logo, obrigado a desempenhar um papel activo na criação de uma «sociedade civil secundária». O Estado usou a sua capacidade reguladora e produtiva para criar espaços de actividade económica e social privada, reformulando «o perfil sociológico do capital de modo a transformá-lo num parceiro social disponível para a celebração de um pacto social». O Estado incentivou, também, por diversas formas, «a divisão do movimento sindical em duas centrais sindicais na expectativa de que uma delas teria o perfil sociológico adequado à participação no pacto, havendo sempre a possibilidade de, com o tempo, colocar a central desavinda no dilema do isolacionismo/colaboracionismo activo» (Santos, 1987: 39 e 40) <sup>(15)</sup>.

É neste contexto, caracterizado pela ausência de diálogo social, pela inexperiência de participação dos interesses económicos organizados e pelo peso do Estado no económico e no social, que têm lugar duas experiências aparentemente com potencialidades de institucionalização da via da concertação mas que na prática permaneceram apagadas. Referimo-nos ao Conselho Nacional do Plano (CNP) e ao Conselho Nacional de Rendimentos e Preços. O Conselho de Rendimentos e Preços quase não chegou a funcionar e, dada a inexistência de uma verdadeira planificação (por razões que não cabe aqui enunciar), a operacionalidade e a intervenção efectiva do Conselho Nacional do Plano mostraram-se sempre limitadas.

Este período é ainda marcado pelas deficiências de participação efectiva dos trabalhadores nos organismos previstos na Constituição e na lei. Não admira, pois, que a ideia de construir um Conselho Permanente de Concertação Social encontrasse cepticismo ou até antagonismo da parte de alguns parceiros e de diversas correntes de opinião pública <sup>(16)</sup>.

<sup>(15)</sup> Sobre associações de interesses em Portugal cf. especialmente M. Lucena e C. Gaspar (1987).

<sup>(16)</sup> Sobre a institucionalização do CPCS cf. Brites *et. al.* (1987).

Com efeito, tal iniciativa, que parte do Governo do Bloco Central PS/PSD (1983-85) e é reivindicada pelo Congresso da UGT de 1981, tem lugar em plena crise económica e no âmbito de uma política de rendimentos restritiva (justificada pela necessidade de controlar a inflação), suscitando dúvidas quanto à capacidade do Governo em levar as organizações de trabalhadores a fazer compromissos a nível global. A falta de diálogo na sociedade portuguesa parecia condenar, à partida, este novo organismo, à semelhança dos seus antecessores.

Contudo, dez anos volvidos sobre a Revolução de 25 de Abril, o processo de consolidação da democracia defrontava-se com uma crise económica, que exigia soluções de compromisso, fazendo apelo à negociação e ao diálogo dos agentes económicos.

Também a perspectiva da entrada na CEE agia como elemento potenciador de uma prática de concertação social, já que a política social comunitária insistia nos seus programas na participação crescente dos «parceiros sociais» nas decisões económicas e sociais da Comunidade e dos trabalhadores na vida das empresas.

Mas se estes dois factores convergiam para dar vida a um organismo como o CPCS, era ainda necessário que se ultrapassassem os bloqueios à institucionalização do diálogo social.

As negociações em torno do anteprojecto de Decreto-Lei apresentado pelo Governo em 27/12/83 põem em evidência uma postura empenhada da UGT, enquanto sofrem a contestação frontal da CGTP e provocam o cepticismo das Associações Patronais.

O desenvolvimento da UGT aparece, neste contexto, como elemento fundamental já que, privilegiando a via da negociação e a concertação, ela se constitui como um interlocutor válido, tendo tal organização iniciado já no princípio da década de 80 as primeiras reuniões bilaterais com as confederações patronais.

Apesar de algumas críticas<sup>(17)</sup>, a UGT manifestou o seu apoio, na generalidade, ao projecto do diploma, destacando que este correspondia às suas propostas e preocupações.

---

(17) A UGT entendia que o carácter tripartido do Conselho estava deficientemente explicitado; que não era, ainda, feita referência aos órgãos de apoio técnico; e que o projecto estava mal sistematizado.

## A posição da CGTP

A oposição da CGTP à constituição do CPCS e a decisão de não ocupar os respectivos lugares não pode ser encarada como um episódio sem consequências. Na verdade, a presença da CGTP parecia ser indispensável ao sucesso de qualquer concertação, já que, na altura, era a maior central sindical.

Entendia a CGTP que a sua participação iria contribuir para avaliar um sistema de relações colectivas inspirado no corporativismo e frontalmente contrário à Constituição, o qual seria sobretudo útil ao Governo, que desse modo procurava encontrar cobertura e «co-responsabilização» para uma política contrária aos interesses dos trabalhadores, sendo incapaz de lhes dar quaisquer verdadeiras contrapartidas<sup>(16)</sup>.

Simultaneamente, a CGTP entendia que a iniciativa do Governo não exprimia um processo de diálogo e negociação, aparecendo antes como um facto consumado ao fazer surgir um anteprojecto articulado, com todo o figurino institucional delineado.

Quanto à composição do Conselho, a CGTP criticava como contrário à autonomia sindical que o número de representantes da CGTP e da UGT fosse igual, situação que entendia contrariar a representatividade sindical e favorecer esta última Central. Ao mesmo tempo, entendia que deveriam estar representados o sector público empresarial e o sector cooperativo, as pequenas e médias empresas, e outras organizações representativas da agricultura (caso da C.N.A.).

Finalmente, considerava que o Conselho de Concertação Social se opunha à Constituição, dado que contrariava a autonomia colectiva, pretendendo subordinar a acção colectiva dos trabalhadores ao prévio estabelecimento de «consenso» com o patronato sob o controlo do Governo.

Com base nestas razões, a CGTP declarou não reconhecer legitimidade nem representatividade ao Conselho, não participar nele, nem acatar as deliberações.

Assim, manifestava um entendimento da sociedade como «conflito de interesses» claramente oposto ao de «interdependência de interesses», rejeitando a premissa teórica em que assentava a concertação, ou seja, a de que existe uma forte interdependência entre os interesses dos

---

(16) Cf. Parecer da CGTP sobre o Anteprojecto do Decreto-Lei.



grupos sociais em conflito, dentro de uma economia capitalista.

Quanto à apreciação das Confederações Patronais —CAP, CIP, CCP— estas consideravam, em primeiro lugar, não estarem preenchidos os requisitos para a concertação social, dada a permanência de profundos desequilíbrios de ordem económica e sócio-laboral, devidos aos entraves e deficiências constitucionais, ao intervencionismo do Estado e às leis laborais existentes. Estes eram os factores básicos que impediam, na opinião daquelas Confederações, uma negociação equilibrada.

Contudo, assumiam como compromisso não inviabilizar à partida a experiência da concertação social, manifestando a sua disponibilidade para participar no CPCS.

Como condição básica para a sua participação exigiam a não participação do Conselho Nacional das Associações Empresariais, prevista pelo Governo, não aceitando emitir pareceres pelo lado empregador paralelamente a organizações não patronais. Consideravam igualmente inaceitável a proposta governamental de dar apenas anualmente conhecimento ao Conselho do seguimento dado aos seus pareceres, pretendendo a extensão de tal procedimento a todas as reuniões ordinárias.

A discussão do anteprojecto do Governo pôs em evidência as dificuldades do diálogo entre confederações patronais e sindicais, assentes em distintas posturas. Algumas consideravam, por exemplo, a Constituição em vigor como um garante do equilíbrio entre classes sociais (CGTP), e num pólo oposto outras atacavam-na, como quadro institucional espelhando um desequilíbrio injusto em desfavor do patronato (CAP, CIP e CCP), enquanto a outra (UGT) defendia que o equilíbrio consagrado constitucionalmente se deveria consubstanciar em práticas de concertação e de compatibilização de interesses.

As eventuais intenções do Governo de prestigiar o Conselho e de lhe conceder autonomia não estavam claras no anteprojecto. De facto, permitia-se a designação de suplentes pelos Ministros, o que comprometia a dignificação e a eficácia de tal estrutura; estava previsto que o Primeiro-Ministro, Presidente do C.P.C.S., desse apenas anualmente, em nome do Governo, conhecimento ao Conselho do seguimento dado aos seus pareceres e pro-

## **A posição das confederações patronais**

27

## **A posição do Governo**

postas; o secretário geral era nomeado pelo Primeiro-Ministro sem o parecer do Conselho; não lhe era conferida autonomia administrativa e financeira, ficando na dependência do Governo.

Em contradição com estes aspectos, o Governo defendia a integração das organizações patronais e sindicais ao mais alto nível e uma amplitude de atribuições do C.P.C.S. que remetia para este órgão, não apenas a participação nas políticas conjunturais, mas também a intervenção nas políticas estruturais, quer por solicitação do Governo, quer por propostas de sua iniciativa.

A composição do Conselho ficou legalmente estabelecida com o Decreto-Lei n.º 74/84, de 2 de Março, de modo rigorosamente tripartido: 6 membros do Governo; 6 representantes das Confederações Patronais (CAP-2, CIP-2 e CCP-2); 6 representantes das Confederações Sindicais (3 UGT e 3 CGTP).

Como resultado das negociações, também se consagrou no mesmo Decreto-Lei a obrigação do Presidente do CPCS de informar em cada sessão do seguimento dado pelo Governo aos seus pareceres, propostas e recomendações e apresentar anualmente um relatório sobre os mesmos (art. 3.º).

Manteve-se a nomeação do Secretário Geral pelo Primeiro-Ministro, apesar de agora proposto pelo Conselho Coordenador, e simultaneamente, a dependência financeira do CPCS, sendo os meios necessários ao funcionamento do Conselho inscritos no Orçamento Geral do Estado, na verba afecta à Presidência do Conselho de Ministros (art. 21.º).

Apesar destes dois últimos aspectos comprometedores da autonomia de tal órgão, pode dizer-se que o CPCS configurava um quadro institucional que em termos aproximativos pode considerar-se como quadro de concertação social. Com efeito, incluía na sua composição os representantes das grandes organizações de interesses do capital e do trabalho e do Governo, ao mais alto nível. A sua esfera de acção não abrangia apenas a consulta sobre as políticas de reestruturação e de desenvolvimento sócio-económico, mas igualmente a execução das mesmas. Cabia-lhe ainda propor soluções para o regular funcionamento da economia, tendo em conta os seus efeitos no domínio sócio-laboral.

Contudo, pode levantar-se o seguinte problema: a referida ausência de autonomia financeira e a presença do Governo no C.P.C.S. não comprometeriam o diálogo e a concertação entre «parceiros sociais», bem como o papel de arbitragem do Governo?

Inicialmente, tanto as Confederações Patronais, como as Centrais Sindicais entenderam que o peso do Governo, em termos estatutários, não era excessivo, atendendo «ao bloqueio do diálogo entre associações patronais e sindicais, ao peso do governo nas decisões políticas» (UGT); «ao carácter tripartido do conselho» (CGTP); «ao papel moderador do Estado na jovem democracia portuguesa» (CAP); «ao carácter rigorosamente tripartido» (CIP); «ao diálogo só ser possível tripartido» (CCP).

Sublinhe-se, no entanto, que, após quatro anos de funcionamento, a generalidade dos «parceiros sociais» admitia que existiam dificuldades na produção de um verdadeiro equilíbrio e criticavam a excessiva governamentalização do CPCS. Os «parceiros sociais» vêm, então, apontar o grande peso do Governo nas decisões do Conselho e as dificuldades de ele se comportar como um verdadeiro árbitro.

A primeira posição pública do Conselho Permanente de Concertação Social foi a aprovação, em 1984, por unanimidade, de uma recomendação sobre salários em atraso, no quadro do Programa de Recuperação Financeira proposto pelo então ministro das finanças Ernâni Lopes, com um parágrafo sobre política de rendimentos e preços.

O primeiro acordo sobre rendimentos e preços é realizado em 1986 para vigorar em 1987. Nele se fixaram as metas de inflação esperada para fins de política de rendimentos, ou seja, para a orientação das negociações salariais. Igualmente foram acordados processos de reajuste para o caso de desvios significativos. Todas as restantes questões, nomeadamente as representadas pelo Governo para discussão no CPCS (regime jurídico das convenções colectivas de trabalho, horários de trabalho, alteração do regime processual do *lay-off*, agências privadas de colocação), não foram objecto de consenso. A iniciativa mais notória no processo de negociações foi a proposta das «Bases para um contrato social para a modernização» apresentada pela UGT. Em resumo, o consenso obtido

## 2. A concertação social: 1984 -1990

ficou muito aquém do diálogo social proposto ao CPCS neste processo de negociação.

Neste período, é de assinalar a entrada da CGTP para o CPCS (1987). A nova posição desta Central deve ser, por um lado, relacionada com os resultados das eleições para a Assembleia da República de Julho de 1987<sup>(18)</sup> e, por outro lado, considerada no âmbito de uma nova postura sindical, em parte ditada pela integração de Portugal na CEE. Esta opção não é, igualmente, alheia aos efeitos decorrentes da publicidade e importância que vinha sendo conferida à actividade do CPCS e ao facto de a UGT nele participar e disso tirar proveito

De qualquer modo, parece ser inegável que a entrada da CGTP vem reforçar o peso da concertação social, independentemente da sua posição em negociações futuras.

Em 1988 é realizado um novo acordo, igualmente limitado à política de rendimentos e preços. O Acordo começou por ter a oposição da CIP e da CGTP, e a UGT veio a denunciá-lo sete meses depois, ao abrigo da cláusula de salvaguarda. Com efeito, verificou-se que a taxa de inflação foi muito superior à prevista no texto do Acordo e que o Governo não accionou os mecanismos compensatórios nele previstos.

As negociações para um acordo em 1989 não conduziram à sua assinatura, em virtude de as confederações patronais se terem recusado a aceitar algumas cláusulas. Finalmente, em 1990 é realizado um novo acordo para 1991, agora com oposição da CGTP e da CAP.

No período que antecedeu as negociações, é de referir a tentativa falhada de concertação bilateral, através de reuniões entre os «parceiros sociais» sem a participação do Governo, a qual vem, de algum modo, sublinhar o que atrás se disse sobre a natureza governamentalizada da concertação social em Portugal.

O último acordo realizado no CPCS (1990) mostra a grande amplitude de assuntos sobre os quais o Conselho se pode pronunciar, cujos efeitos, aliás, se fazem sentir muito para além dos que nele estão directamente representados. O Acordo pronuncia-se sobre política orçamental e fiscal, sobre o processo de privatizações e sobre a

---

<sup>(18)</sup> Os resultados das eleições para a Assembleia da República em Julho de 1987 conferem pela primeira vez maioria absoluta a um partido: o Partido Social-Democrata.

própria política empresarial (ao recomendar às empresas o reinvestimento dos lucros), para além de um vasto leque de questões directamente sociais que vão desde o trabalho infantil ao regime jurídico da pré-reforma. Merece, por isso, a uma atenção especial.

Um dos temas que se tem constituído em ponto de controvérsia entre as organizações patronais e as sindicais é a alteração da legislação laboral. De facto, fracassaram até 1990 todas as tentativas das confederações patronais para obter um consenso sobre esta matéria. O novo acordo, embora não contemple todas as alterações de fundo pretendidas por aquelas, vem, no entanto, pela primeira vez, efectuar algumas mudanças consensuais neste domínio, ao admitir o despedimento por inadaptação do trabalhador ao posto de trabalho. Note-se que é o próprio texto do Acordo a sugerir que é discutível a constitucionalidade deste processo.

Mas não é este o único aspecto inovador do Acordo. De facto, ele contém igualmente um compromisso dos «parceiros sociais» para negociar em futuros conflitos (a chamada cláusula da paz social), ou seja, uma concertação que aponta e recomenda futuras acções concertadas ao nível médio e micro.

São igualmente reafirmadas, por consenso entre os «parceiros sociais», as garantias constitucionais dos dirigentes e representantes sindicais no sentido de não serem prejudicados pelo desempenho das suas funções.

Também pela primeira vez o Governo assume, através da concertação, obrigações relativamente à sua política legislativa futura, por exemplo em matéria de salário mínimo, suspensão do contrato de trabalho e redução do período normal de trabalho, regime jurídico das relações colectivas de trabalho, trabalho ao domicílio. O Governo compromete-se ainda a defender a autonomia da Comissão para a Concertação Social no futuro Conselho Económico e Social criado na última revisão constitucional. Finalmente, o Governo vem subsidiar indirectamente as actividades das confederações patronais e sindicais ao assegurar a viabilidade dos seus meios de informação: boletins, revistas, etc..

Por último, é de salientar que o Acordo alude aos temas da flexibilidade e da mobilidade do trabalho, por exemplo, ao admitir o referido despedimento por inadaptação tecnológica, ao definir a regulamentação do trabalho

ao domicílio, ou ainda ao tratar da promoção habitacional para facilitar a alteração do local de trabalho (mobilidade geográfica).

Foi referida, neste trabalho, a estreita ligação entre as necessidade de legitimação dos diversos governos e o uso da concertação. Seria então de concluir que os governos maioritários teriam menos necessidade de a ela recorrer do que os governos sem maioria parlamentar. Esta tese parece ser contrariada pelo último acordo, talvez aquele onde foram mais extensas as cedências do Governo aos «parceiros sociais» e mais amplo o leque de questões sobre as quais se chegou a um consenso. No entanto, também este acordo não deixa de se relacionar com efeitos políticos particulares que o Governo dele pretendeu retirar e que excedem o efectivamente acordado. A controvérsia que ele gerou nas forças políticas em geral parece demonstrá-lo.

Em resumo, e por todos os motivos referidos, o presente acordo constitui um exemplo de muito do que se afirmou na primeira parte deste trabalho, designadamente nos seguintes aspectos:

— contém decisões cujos efeitos se repercutem para além dos interesses representados;

— versa matérias que tradicionalmente se encontram no âmbito do poder legislativo, ou seja, negocia e decide sobre o conteúdo da própria lei;

— enquadra e remete para futuras acções de concertação de nível inferior.

32

### 3. O Conselho Económico e Social

O Conselho Económico e Social (CES) foi criado pela segunda revisão constitucional (1989). Na base da proposta da sua criação estava a intenção de reunir num único órgão as funções do anterior Conselho Nacional do Plano, do Conselho dos Rendimentos e Preços e, embora de uma forma menos clara, do Conselho Permanente da Concertação Social (CPCS). Com a drástica compressão da importância do Plano, introduzida pela revisão constitucional, tornava-se discutível a manutenção da autonomia do CNP com a mesma configuração. A um amplo leque de funções que se pretendia atribuir ao CES correspondia igual amplitude de interesses representados, incluindo-se, assim, os «parceiros sociais», representantes de outras actividades económicas, as regiões autónomas e as autarquias locais.

Programado para tão largos desígnios, desde o início que o novo Conselho podia ser encarado como constituindo um órgão de concertação no sentido mais amplo que ao termo pode ser dado. Ou seja, podia desde logo ser entendido, em simultâneo, como um órgão de concertação, de participação e de consulta, ou como um órgão de negociação e de auscultação, nos domínios económico e social<sup>(19)</sup>.

Merece a pena recordar aqui alguns problemas que se levantaram de imediato na Comissão Eventual para Revisão Constitucional, no momento da discussão da proposta de criação do Conselho. Primeiro, porque coincidiram com as posições anteriores ou posteriores dos agentes económicos e sociais (ou, pelo menos de alguns deles); segundo, porque reflectem alguns dos pontos mais problemáticos que, em geral e um pouco por todo lado, têm sido objecto do debate sobre a concertação e o neo-corporativismo. Note-se que em Portugal a sua importância pode ser sublinhada ou acrescida por duas razões: a primeira, tem a ver com os antecedentes corporativos do regime no período anterior ao 25 de Abril de 1974; a segunda, mais recente, tem a ver com a existência do CPCS, cujas características foram já apresentadas. Mostrar-se-á como cada uma destas circunstâncias se relaciona com a discussão parlamentar.

Ela centrou-se em dois aspectos essenciais: O primeiro aspecto refere-se à questão de saber de quem o novo órgão viria a depender (ou da Assembleia da República ou do Governo) e onde deveria tal dependência ficar estabelecida (ou na própria Constituição, ou na lei que a viesse a regulamentar). Embora a discussão tivesse algo de conjuntural, tendo em conta a existência de um partido de Governo com maioria absoluta no parlamento, ela ultrapassou a conjuntura. De facto, tratava-se de avaliar se o parlamento não viria a ser relativamente expropriado nas suas funções de representação por um órgão constituído pelos representantes de interesses organizados, care-

<sup>(19)</sup> Se procurarmos paralelismos no direito comparado, como por exemplo o francês, é possível considerar o CES como constituindo uma mistura ou um adição das funções actuais da «Commission Nationale de Planification» (tal como foram definidas pela Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982) e do Conseil Economique et Social. Na prática, as maiores ou menores semelhanças dependerão das funções que ao CES vierem a ser atribuídas em matéria de acordos entre os «parceiros sociais». Note-se que na «Commission Nationale de Planification» é, por um lado, mais amplo o leque de interesses representados, dado que se referem as associações culturais, mas por outro lado nele não se incluem as autarquias. Trata-se assim, mais do que o CES, de um órgão de representação de interesses.

cendo na sua maioria de legitimidade democrática, com relações directas apenas com o governo e eventualmente por ele controlado. Ou seja, o problema de saber se o Conselho não poderia vir a transformar-se numa segunda câmara de natureza corporativa.

Oposta à preocupação com a governamentalização do Conselho, foi a preocupação com a inoperacionalidade que resultaria de fazer depender da AR um órgão de consulta e concertação de políticas essencialmente administrativas (embora não exclusivamente, dada uma eventual intervenção nas grandes opções em matéria de planeamento que lhe caberia).

Se a discussão não foi concludente quanto às relações entre CES, a AR e o Governo, deixando como hipóteses fórmulas mais ou menos abertas, já o foi quanto ao afastar a hipótese de uma segunda câmara.

O segundo aspecto abordado na discussão parlamentar, que se relaciona com o destino do CPCS, foi o de escolha entre uma opção constitucional pluralista e a unicidade em matéria de concertação económica e social. A primeira permitia a manutenção do CPCS e de outros órgãos de concertação (pelo menos como hipótese); a segunda obrigava desde logo à sua dissolução e integração do CPCS no CES.

A questão de fundo foi saber se deveria agrupar-se a concertação económica com a social no mesmo órgão ou se os dois tipos de concertação deveriam manter-se organicamente independentes, sendo que ficaríamos com uma concertação social em sentido «puro» no CPCS e com um concertação económica e apenas marginalmente social (com mistura ou mesmo preponderância da mera consulta) no CES. Note-se que mesmo as tendências integradoras de todas as funções no mesmo órgão não deixavam de reconhecer a necessidade de conceder grande autonomia a uma comissão especial que, dentro do CES, passasse a deter os actuais poderes do CPCS.

Como é sabido, veio a adoptar-se no art. 85.º da Constituição da República uma redacção que deixa em aberto a questão das relações do CES com os órgãos do poder político e remete para a lei a definição da sua composição e funções. Ficou apenas estabelecido que o presidente do CES seria eleito na Assembleia da República por uma maioria de dois terços dos deputados presentes (art. 166.º, al. h)).



Apontar-se-á agora o sentido da proposta de lei do Governo e a posição dos agentes económicos acerca dela.

Deve começar por afirmar-se que a opinião dos «parceiros sociais» representados no CPCS desde logo se mostrou contrária à dissolução deste Conselho no novo órgão<sup>(20)</sup>. O Governo começou por não acolher, senão muito parcialmente, esta posição.

Com efeito, a primeira proposta apresentada previa a integração da concertação nas funções do CES, embora criando uma comissão especializada (art. 9.º, n.º 2, al. c)) para a qual se deslocavam todas as funções de promoção do diálogo e da concertação entre os agentes produtivos atribuídas ao Conselho (art. 9.º, n.º 6). Note-se, no entanto, que as (todas) comissões especializadas eram um complemento aos trabalhos do plenário, sendo os seus membros nele designados.

Contudo, na proposta que o Governo veio posteriormente a apresentar à AR, embora mantendo-se a estrutura do CES, é atribuída uma quase total autonomia à Comissão de Concertação Social. Ao contrário do que acontece com as restantes comissões especializadas, as suas deliberações não carecem de aprovação pelo plenário (art. 9.º, n. 8). Consagra-se, assim, uma solução final com pouca lógica na estrutura do diploma, mas que representa um equilíbrio entre a proposta inicial do Governo e a posição dos «parceiros sociais».

Embora o presidente do Conselho seja eleito na Assembleia da República, toda a orientação da proposta de lei é no sentido de o configurar como um órgão de consulta do Governo nos domínios económico, social, científico e cultural e de gestão da concertação, com possibilidades praticamente ilimitadas (pela generalidade dos termos utilizados e pelo vasto leque de interesses nele representados, num total de 56 membros). No entanto, a consulta parece ser apenas obrigatória para os ante-projectos das grandes opções dos planos de desenvolvimento económico e social e relatórios da respectiva execução. Quanto ao resto, ou dependerá do que o Governo lhe pretenda submeter ou competir-lhe-á apenas apreciar e produzir o respectivo comentário.

---

<sup>(20)</sup> Algo diferente foi a posição das Associações Industriais (nomedamente a AIP, mas também a A. I. Portuense) que, por se sentirem marginalizadas no CPCS, reivindicaram a sua dissolução e a constituição de um novo órgão com diferente composição.

As fórmulas utilizadas na proposta de lei (que, dada a maioria parlamentar do partido do governo, se presume venham a manter-se sensivelmente idênticas no texto final) são de grande elasticidade.

Assim, o poder efectivo do CES, ou seja, o preenchimento do conteúdo legal, fica em grande medida na dependência dos poderes reais dos interesses representados e das políticas e necessidade de legitimação de cada governo em cada momento. De imediato, é de prever que nele se destacará a Comissão da Concertação Social e os interesses nela representados, havendo ainda que resolver algumas questões relativas à representação das associações empresariais. Trata-se de uma concertação já instalada, ainda que, em alguns casos, mais pelo seu efeito «espectacular», ou seja, mais pelo processo de negociação em si, do que pelos resultados efectivamente obtidos. Aquele efeito serviu a todos os intervenientes, e todos eles dele tiraram dividendos em matéria de legitimidade relativamente aos representados e como meio de pressão entre si e sobre o Governo. Por isso, foi tão unanimemente defendida a sua autonomia e continuidade aquando da criação do CES.

É possível que outros interesses possam vir a impor-se com igual ressonância (nomeadamente os consumidores). Mas, para já, é legítimo imaginar que o CES continue a ser dominado pela concertação social.

O Conselho Económico e Social constitui, assim, um exemplo de uma concertação em sentido amplo (misto de consulta e concertação), largamente aberto em matéria de funções e de composição muito alargada, cujo futuro se remete de algum modo para as necessidades de legitimação de cada governo em particular (em cada momento e para cada política) e para o interesse que os interesses organizados, conforme o seu poder, tenham em utilizá-lo.

Quanto ao futuro da macroconcertação em Portugal, não parece que venha a ser muito diferente do passado. Apesar dos discutíveis resultados obtidos, o seu efeito político foi significativo e admite-se que possa continuar a sê-lo. O seu interesse não pode ser medido apenas nos acordos obtidos e na sua aplicação. Tem que ser igualmente observado do ponto de vista do impacto político das negociações, da legitimação relativa de algumas propostas do Governo, dos efeitos na própria legitimação interna dos

«parceiros sociais» que nela intervêm e do diálogo entre eles, não só entre os lados opostos como entre os diferentes representantes do mesmo lado.

Indicaram-se, na primeira parte, as tendências para o desenvolvimento de formas de concertação ao nível regional e local e dos motivos que as justificam. Não constituindo objecto deste estudo o seu tratamento específico em Portugal, deixam-se apenas algumas notas sobre as condições para o seu desenvolvimento.

Não pode afirmar-se que sejam, hoje, abundantes em Portugal os exemplos de meso e microconcertação, embora estas formas não nos sejam de todo estranhas<sup>(21)</sup>.

O peso, indiscutível, do Governo no desenvolvimento de toda a concertação em Portugal, que ficou demonstrado neste estudo, não é indiferente à inexistência de significativas experiências de concertação, a qualquer dos níveis, que não contem com a sua participação directa.

O relativo défice de organização dos trabalhadores ao nível da empresa mostra-se igualmente como um obstáculo à negociação e obtenção de consensos sobre uma reestruturação da empresa<sup>(22)</sup>.

Além disso, não pode deixar de ter-se em conta que o desenvolvimento da microconcertação se relaciona intimamente com a necessidade de negociar a flexibilidade da empresa a qual, em muitas circunstâncias, pode ter como consequências, entre outras, o desemprego, a redução do tempo de trabalho, a mudança de actividade ou de local de trabalho (mesmo que dentro da mesma empresa). Ora, nomeadamente a segurança no emprego é constitucionalmente garantida. Ou seja, o modelo português é o da «estabilidade no emprego» e não o de mobilidade do emprego com continuidade de recursos<sup>(23)</sup>. Neste último aceita-se a possibilidade de o trabalhador perder o seu emprego desde que não seja pecuniariamente prejudicado por isso, porque é ajudado a encontrar outro ou a aprender um diferente. Sendo aquele o modelo consagrado na Constituição e na lei, é natural que os representantes dos trabalhadores se mostrem pouco disponíveis para esta-

(21) Dentro das formas de mesoconcertação incluem-se os acordos sectoriais e a concertação ao nível regional, nas regiões autónomas.

(22) Sobre o défice de práticas de classe em Portugal, cf., designadamente, Santos, 1988: 26.

(23) Cf. G. Lyon-Caen e A. Lyon-Caen, 1985: 180.

belecer um consenso ou colaborar numa acção concertada, seja a que nível for, que ponha em causa aquele direito. Quer dizer, a concertação ao nível da empresa como modo de obter uma flexibilidade ou mobilidade negociada tem o seu âmbito bastante limitado.

No entanto, como demos conta em outros trabalhos, em Portugal instalam-se e desenvolvem-se formas diversificadas de organizar a produção e o trabalho, com características ora semelhantes às de outros países europeus, ora reflectindo as especificidades sociais e económicas portuguesas<sup>(24)</sup>. Referiu-se então o trabalho ao domicílio, a subcontratação, o trabalho a tempo parcial, os contratos a prazo, o trabalho temporário. A regulamentação de algumas destas formas foi entretanto feita pelo Governo, com ou sem negociação com os «parceiros sociais». Mas a flexibilidade e mobilidade não resultam apenas do recurso que a elas vier a ser feito. A introdução de novas tecnologias ou a simples reestruturação de empresas dimensionadas em outras circunstâncias terão efeitos económicos e sociais dificilmente contornáveis, sendo provável que venham a forçar uma negociação entre os «parceiros sociais» de âmbito menos alargado e menos formalizada do que a que actualmente tem lugar<sup>(25)</sup>. É de admitir que, embora nessa negociação a intervenção principal não possa deixar de caber aos «parceiros sociais» envolvidos, os poderes públicos (a vários níveis) tenham de intervir, propiciando o acordo ou participando nos custos da mobilidade do trabalho, geográfica ou profissional.

A concertação tenderá, nestas circunstâncias, a particularizar-se e a diversificar-se, até porque a referida reestruturação naturalmente varia de região para região e de sector para sector e, dentro de cada sector ou região, sofre ainda variações por empresa.

Mostrando-se indispensável a meso e microconcertação, ficará deste modo diminuída a utilidade da macroconcertação? Neste momento parece que não. A macroconcertação poderá funcionar como o enquadramento a preencher no caso concreto por aproximação máxima ou mínima, sendo mais genérica e menos pontual, mais quali-

---

<sup>(24)</sup> Cf. B. Santos, J. Reis e M.M. Marques, 1986.

<sup>(25)</sup> Uma negociação deste tipo foi feita, por exemplo, em 1989 entre a Comissão de Trabalhadores e a Comissão Intersindical (CGTP) e a Administração da Solisnor, terminando com um acordo que contém, entre outras, disposições sobre a mobilidade do trabalhador dentro da empresa.

tativa do que quantitativa, podendo reflectir as tendências verificadas nas diferentes soluções concretas.

Em conclusão, é possível afirmar que existe em Portugal uma prática de concertação social entre o Governo e os «parceiros sociais» formalmente institucionalizada. O facto de a economia portuguesa vir exigindo o controlo da inflação não é indiferente aos esforços que sucessivos governos têm desenvolvido para consolidar a concertação de âmbito nacional e para realizar acordos de rendimentos. Aos êxitos desta forma de concertação, entre nós — contrariando a tendência verificada noutros países onde se encontra em declínio —, não é estranho o peso que na negociação têm as reivindicações quantitativas relativamente às de natureza qualitativa. Menos implantadas estão as práticas de meso e microconcertação social, embora se admita que assumirão maior importância a breve prazo.

Finalmente, quanto à concertação especificamente económica, é menos visível a sua implantação, sendo mais frequentes as práticas clássicas de intervenção do Estado através de medidas incentivadoras ou proibitivas. Verifica-se contudo alguma delegação de funções económicas para as associações de interesses, nomeadamente no domínio industrial. ■

## Conclusão

## Referências Bibliográficas

40

- Brites, J. António; Ferreira, A. C.; Lima, M. Paz; Teles, M. Rosário 1987 *O Neocorporativismo e o caso português*, SSCTE, (policop.).
- Cawson, Alan 1985 «Varieties of Corporatism: the Importance of the Meso-level of Interest Intermediation» in Cawson (ed.), *Organized Interests and the State*, London, Sage.
- Lyon-Caen, Gérard; Antoine Lyon-Caen 1985 *Droit Social International et Européen*, Paris, Dalloz.
- Lucena, Manuel; C. Gaspar 1987 *Métamorphoses Corporatives? Associations d'Intérêts et Institutionnalisation de la Démocratie au Portugal*. (Policop.).
- Macaulay, Stewart 1986 «Private Governments», *Law and Social Sciences*, Nova Iorque, Russel Sage Foundation.
- Moreira, Vital 1990 «A Prática Política entre o Neo-individualismo e o Neocorporativismo», *Finisterra*, 5.
- Pirovano, Antoine 1988 *Changement Social et Droit Negocié*, Paris, Economica.
- Porras Nadales, Antonio 1990 «Corporatismo y Representación», in A. Ojeda Avilés (dir.), *La Concertación Social Tras la Crisis*, Barcelona, Ariel.
- Rodríguez-Piñero, 1990 «El Futuro de la Concertación Social», in A. Ojeda Avilés (dir.), *La Concertación Social Tras la Crisis*, Barcelona, Ariel.
- Santos, Boaventura S. 1985 «O Estado e a Sociedade na Semiperiferia do Sistema Mundial», *Análise Social*, 87-89.
- Santos, Boaventura S. 1987 «O Estado e as Políticas de Saúde», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 23.
- Santos, Boaventura S. 1988 *O Social e o Político na Transição Pós-Moderna*, Coimbra, Oficina do CES, 1.
- Santos, Boaventura S.; J. Reis; M. M. Leitão Marques 1986 «O Estado e as transformações recentes da relação salarial: a transição para um novo modelo de regulação da economia», *O Comportamento dos Agentes Económicos e a Reorientação da Política Económica*, Lisboa, Cisep.
- Schmitter, Philippe 1985 «Reflexiones Sobre Adonde ha Ido la Teoria del Neo-corporatismo y Sobre Adonde Podra ir la Praxis del Neo-corporatismo» in *Papeles de Economía Espanola*, n.º 22.
- Schmitter, Philippe 1990 «El Corporatismo ha Muerto! Larga Vida al Corporatismo!», in A. Ojeda Avilés (dir.), *La Concertación Social Tras la Crisis*, Barcelona, Ariel.
- Williamson, Peter 1989 *Corporatism in Perspective*, Londres, Sage.

- Teubner, Günther 1987 «Juridification — Concepts, Aspects, Limits, Solutions», in Günther Teubner (ed.), *Juridification of Social Spheres* Berlim-Nova Iorque, De Gruyter.
- Willke, Helmut 1986 «Three Types of Legal Structure», in Günther Teubner (ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlim-Nova Iorque, De Gruyter.
- Windolf, Paul 1989 «Productivity Coalitions and the Future of European Corporatism», *Industrial Relations*, v. 28, 1, p. 1.