CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

OS ACORDOS
DE CONCERTAÇÃO SOCIAL
EM PORTUGAL
(I – Estudos)

• LISBOA •

As opiniões e argumentos expressos pelos autores são da responsabilidade dos mesmos e não reflectem, necessariamente, pontos de vista do Conselho Económico e Social.

Edição: Conselho Económico e Social
Tiragem: 2000 exemplares
Dep. Legal n.º 62 358/93
ISBN 972-95 818-1-9
Execução gráfica: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, E. P.
Acabado de imprimir em Junho de 1993

ÍNDICE

PREFÁCIO……..… 4

CONCERTAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA ECONÓMICA. O CASO PORTUGUÊS 1974-1992
Ernâni Rodrigues Lopes……..……...… 10

ASPECTOS JURIDICOS DA CONCERTAÇÃO SOCIAL
António Monteiro Fernandes.....47

O ACORDO ECONÓMICO E SOCIAL E A EVOLUÇÃO DO DIREITO DO TRABALHO PORTUGUÊS
Pedro Furtado Martins……..……...…… 61

OS ACORDOS DE CONCERTAÇÃO SOCIAL, E O EMPREGO
Maria Cândida Soares.....…… 80

ACORDO ECONÓMICO E SOCIAL, RECOMPOSIÇÃO DE INTERESSES E CONFLITUALIDADE SOCIAL
Maria Luísa Cristóvam..... 106

ACORDO DE SEGURANÇA, HIGIENE E SAÚDE NO LOCAL DE TRABALHO
Josefina Pinto Marvão……. 139

O ACORDO DE POLÍTICA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL
Acácio Catarino..... 152

PREFÁCIO

1. As práticas de concertação social tripartida – isto é, entre governos, confederações sindicais e patronais – têm uma longa, sólida e reputada tradição em alguns países europeus, como os escandinavos, a Áustria, a Holanda. Noutros, onde não existia uma experiência estruturada (Itália, Alemanha), as políticas concertativa foram fazendo caminho, naturalmente em períodos diferentes, sob fórmulas próprias e com resultados desiguais. Vieram a alastrar mais tarde a Espanha e a Portugal, é certo que ali primeiro e só depois entre nós, quando os dois países ibéricos reganharam o seu rumo democrático.

De um modo generalizado, pode dizer-se que a concertação social se difundiu pela Europa ao longo da década de sessenta e atingiu o seu pico alto em meados dos anos 70. A partir daí, com as excepções de palies de forte sedimentação concertativa, e ressalvados os casos de Portugal e Espanha que iniciavam então o seu processo democrático, os grandes acordos sociais tripartidos parece terem começado a perder fôlego. E, então, vários observadores sociais interpretaram a evolução desta situação formulando a tese de que se estava perante o «canto do cisne» da concertação social nos seus moldes tradicionais.

Outros, todavia, ou mais prudentes ou menos cépticos, foram limitando-se a prenunciar a mudança do paradigma clássico da macroconcertação a nível nacional para fórmulas novas, e ditas mais ágeis, de «meso» e «micro» concertação.

Estribaram-se numa avaliação das consequências da internacionalização da economia e do crescendo da competitividade entre empresas em mercados abertos, e também numa análise das profundas alterações na estrutura dos mercados de trabalho e dos métodos de fixação das condições laborais, a que se exigiria flexibilidade crescente porque indivorciável das condições concretas e específicas de cada empresa ou de cada sector de actividade.

É certo, porém, que prestigiados juslaboralistas, cientistas sociais e outros estudiosos destas questões não alinharam na defesa tão radical destas ideias. Reconhecendo o que é elementar ser reconhecido como da natureza dos fenómenos político-sociais, ou seja, a inevitabilidade de adaptações, advogam a sobrevivência das políticas macroconcertativas e defendem-nas como as mais ajustadas à boa governabilidade das sociedades complexas do nosso tempo.

Poderia ilustrar o exemplo destes autores citando o que, judiciosamente, Gino Giugni escreveu a tal propósito:

> *«De facto, a política de concertação social foi considerada até agora como uma resposta à crise económica. Superada esta, a questão é a de saber se ela conserva ainda algum significado. Deste ponto de vista, pode dizer-se que também depois da crise persiste um conjunto de problemas para os quais, certamente, é importante a formação de um consenso entre os diversos interesses organizados: o equilíbrio orçamental, a política fiscal, o ainda não ultrapassado perigo da inflação e, em consequência, as questões referentes a um possível controle dos rendimentos, a necessária revisão do Estado Social (que é um problema que excede os limites deste decénio) e, por último, ao menos no que se refere a certos países, o papel protagonista (ou pelo menos de*

grande relevo) assumido pelo emprego público, inclusive do ponto de vista da negociação sindical»[1]

2. Neste contexto de controvérsia doutrinal, não seria aceitável que o Conselho Económico e Social, ao herdar a positiva experiência dos acordos incumbados e negociados no seio do extinto Conselho Permanente da Concertação Social, se alheasse de tão significativa temática.

Em outros países, como referi, os estudos, as análises e o debate incidente nestas questões são múltiplos e plenos de interesse. E compreende-se que seja assim: a avaliação sistemática e objectiva das tendências das relações profissionais e a observação dos caminhos da intercambiação entre sindicatos, patrões e poderes públicos constituem condições elementares de boa perscrutação do futuro - logo, de preparação mais acertada das políticas económicas e sociais.

Infelizmente, entre nós e como é consabido, não são muitos os que esforçadamente se dedicam à reflexão nestas áreas, em particular a que toca à concertação social.

É certo que alguns meritórios mas esparsos ensaios foram surgindo nestes últimos anos em alguma literatura da especialidade, despertados, porventura, pelo sucesso inesperado da concertação social no nosso País. Mas faltava uma tentativa geral de avaliação do conteúdo dos acordos sociais e um balanço preliminar da nossa experiência. O Conselho Económico e Social tinha, pois, o dever de procurar colmatar essa lacuna.

O resultado da iniciativa aí está. Fica com o timbre de pioneira, o que não será pouco. Capta, seguramente, um capital de contribuições de reputados especialistas portugueses. E por sobre o mérito intrínseco dessas mesmas contribuições, releve-se o da coragem que revelaram os autores em não se escudar na escassez de contributos doutrinais anteriores, ou na falta ou insuficiência de dados e materiais sólidos de análise sobre a nossa concertação social. Ousaram abrir pistas de reflexão de indiscutível interesse, explorar hipóteses de observação, dar à estampa retratos incisivos dos acordos sociais que foram celebrados nos últimos anos - aceitando, implícita e naturalmente, o risco inerente a uma postura de investigação e análise experimentais.

É evidente, por isso, que a iniciativa corporizada neste volume tem um carácter marcadamente exploratório. Ainda que suportada por contribuições de raiz multidisciplinar, carecerá de desenvolvimentos posteriores, de eventuais correcções e ajustamentos e de uma linha de fundo mais nítida e segura de interpretação globalizante, sustentada por interfaces analíticos reciprocamente testados. Em suma: a este primeiro passo, outros devem seguir-se-lhe.

3. É que estou plenamente convicto de que vale a pena ir mais fundo e mais longe na avaliação e no balanço da prática da concertação social em Portugal.

O que está em causa é percepcionar-se melhor o significado e o alcance das políticas concertativas para o nosso Pais. Este ganha ou não, e porquê, com um processo estruturado, orgânica mas sobretudo funcionalmente, de concertação social? Que condições políticas, económicas, sociais, organizativas, o viabilizar melhor ou, porventura, o paralisam transitoriamente ou, até, o tornam rejeitável pelos interlocutores sociais? Que objectivos, que estratégias, que concessões recíprocas ocorrem na intercambiação das três partes? E que articulações se estabelecem, ou não, com a contratação colectiva a nível sectorial, regional e de empresa? Quais as conexões com o sistema político global e com o sistema partidário? Enfim: serão o

[1] «Gobierno privado y parlamentarismo», *in* La Concertación Social tras La Crisis, *Editorial Ariel*, 1990.

diálogo social e a concertação tripartida, em época de tão fundas incertezas como a nossa, um estribo para que as evoluções se operem sem solavancos agressivos e consequências imprevisíveis ou, ao invés, funcionarão como dilações ou emperramentos ao devir?

Estas, e lamas outras questões suscitadas pela delicada e complexa temática da concertação social, constituem um vasto e importantíssimo campo de análise, que está praticamente a descoberto. É ele, porém, decisivo. Nele se devem centrar atenções e concentrar esforços, muito mais do que aplicá-los no palco dos holofotes com que os «mass media» noticiam os enredos de envolvência partidária ou a liturgia cerimonial da concertação social, transformando-a em espectáculo político. Que naturalmente também é, mas não sobretudo.

4. As interrogações que exemplificativamente atrás formulei implicam uma certa visão sobre o funcionamento democrático da nossa sociedade. O debate sobre a concertação social não é neutro do ponto de vista ideológico.

Se fosse necessário comprová-lo, a experiência do nosso País serviria de excelente exemplo. Por alguma razão no Portugal pós-25 de Abril, e durante longos anos ainda, foi inviável um processo de concertação social. Com efeito, a lógica desta não arranca da visão escatológica do adversário que tem de morrer para que amanhãs cantem. Percebe-se, por isso, a oposição de raiz e o combate frontal que sempre lhe moveram o marxismo e o sindicalismo de conflitualidade política e ideológica nele filiado.

Mas, em campos de sinal contrário, também a concertação social desperta adversários, ou é, pelo menos, encarada com profunda desconfiança. O programa político que a Sr.ª Thatcher conduziu com mão de ferro contra os poderosos sindicatos britânicos, e os seus alegados privilégios, ficou bem conhecido como modelo alternativo à concertação social.

Não seria exacto, porém, sustentar-se que são apenas governos de inspiração socialista e social-democrata aqueles que propugnam, impulsionam e aceitam, por razões programáticas, a concertação com as forças sociais e económicas. Seria um erro lapidar esquecer-se que o pensamento da Igreja Católica desde há muito defende (recordem-se as encíclicas Rerum Novarum e Quadragessimo Anno) a livre e responsável cooperação das classes sociais e destas com os poderes públicos, com vista ao bem comum das sociedades.

Os exemplos práticos têm vindo a revelar estrondosamente que as teses de homologia ideológica entre governos e centrais sindicais, como suporte exclusivo ou preferencial dos modelos concertativos, estão erradas[2]*. O caso da vizinha Espanha, e vários outros há, aí está para o demonstrar. O Governo do PSOE não foi o iniciador da experiência concertativa espanhola, mas sim o de Adolfo Suarez; e nos últimos anos tem sido flagrante a surdez do diálogo e o esvaziamento da concertação tripartida, não obstante a identidade ideológica de base entre a UGT espanhola e o PSOE.*

Isto parece demonstrar que um dos factores mais decisivos para o sucesso das práticas concertativas repousa na verdadeira autonomia colectiva dos parceiros sociais – quer do lado sindical, quer do lado patronal, convém sublinha-lo (porque este último também não é imune aos conúbios político-partidários) – tanto quanto na confiança recíproca que entre eles se possa estabelecer, bem como no sentido de credibilidade que lhes inspire a política governativa projectada e acerca da qual sejam chamados a associar-se.

---

[2] *A este respeito, v. o excelente ensaio do Prof. Mário Pinto,* «Ensaio sobre a concertação social e a mudança do paradigma sindical e social»*, in* Portugal em Mudança, *INCM, 1991.*

5. Afigura-se muito curioso assinalar-se, a propósito da questão da autonomia colectiva dos parceiros sociais e das suas implicações, o que ficou acordado no AES de 1990 a respeito da sobrevivência do modelo baseado no então Conselho Permanente da Concertação Social (CPCS).

Discutia-se, na altura, se a criação do Conselho Económico e Social, acordada no âmbito da última revisão constitucional, conduziria ou não à obrigatória extinção do CPCS. Ora, como se verificou, a vontade comum das confederações patronais e sindicais signatárias do Acordo Económico e Social apontava no sentido da não extinção do CPCS. E para a hipótese de tal não ser viável, «o Governo comprometeu-se a defender quanto à estrutura do novo Conselho Económico e Social:

– A criação de uma secção de Concertação Social com absoluta autonomia,

– Que essa secção terá a mesma composição do actual CPCS e as suas competências e funções não serão diferentes das do actual Conselho;

– O Governo e as Confederações Empresariais e Sindicais comprometem-se a fazer-se representar nessa secção ao mesmo nível da actual representação das partes no CPCS» (cf. AES, Acompanhamento e Execução).

A solução assim consensualizada veio a ser respeitada na elaboração e aprovação da Lei nº 108/91, de 17 de Agosto. Com efeito, esta instituiu a Comissão Permanente de Concertação Social, no seio do Conselho Económico e Social, com plena autonomia deliberativa no âmbito específico da sua actuação: «em matéria de concertação social, não carecem de aprovação pelo plenário as deliberações tomadas pela respectiva comissão especializada». E, ademais, «compete à Comissão Permanente de Concertação Social aprovar o seu regulamento específico» (artigo 9.º da referida Lei).

Não vem aqui ao caso analisar do bem ou mal fundado desta solução legislativa, possivelmente controversa e geradora de alguma viscosidade lógica na arquitectura do figurino institucional do CES. O que é importante, do ponto de vista de análise da nossa experiência concertativa, é a constatação de uma forte posição consensual entre os interlocutores patronais e sindicais[3] quanto ao modelo organizativo e funcional sob que vinha tendo lugar a prática da concertação social.

Por sobre os iniludíveis interesses, legítimos aliás, que os parceiros sociais detinham e detêm na preservação de um espaço próprio e autónomo de diálogo e negociação, aquela posição consensual evidencia também que se foi criando entre nós, gradativamente, um domínio significativo de confiança mútua entre governo e confederações com assento na Concertação Social. Não fosse assim, seria pouco intelegível o objectivo de resguardar ao máximo o arquétipo organizativo e funcional da macroconcertação.

Tenho para mim que o futuro desta não poderá deixar de passar, sempre, pela existência desse clima de confiança. E por isso é também muito importante evitar que atrasos mal justificados, ou incumprimentos bloqueadores de matérias negociadas possam vir a fazer germinar nas partes – em qualquer das partes – uma atitude de desconfiança e um sentimento de insegurança.

6. Aliás, e como tem sido justamente assinalado por observadores atentos a estas questões, a confiança sustentada acaba por gerar uma dinâmica de ampliação temporal e temática da própria concertação.

---

[3] *Não obstante a CGTP não ter,* in extremis, *subscrito o AES, é sabido que participou empenhadamente nas negociações e o aspecto sob referência ter-lhe-á merecido concordância igual à que foi exprimida pelos subscritores daquele Acordo.*

A este respeito, é também ilustrativa a nossa experiência. Dos textos exclusiva ou predominantemente centrados nas políticas de rendimentos e preços passou-se para um verdadeiro e notável pacto social (o AES de 90), com um conteúdo muito rico, em que se opera uma mais apertada articulação entre o económico e o social e onde se programa o faseamento de um vasto conjunto de soluções complementares e de execução dos princípios e das medidas acordados.

Similarmente, embora com alcance menos ambicioso, também o Acordo de Política de Rendimentos para 1992 contempla matérias que extravasam do campo mais tradicional dos rendimentos e preços: prestações sociais, fiscalidade, habitação, emprego, comparticipações do Estado no custo dos medicamentos e certas medidas para as empresas, por exemplo.

Ao fim e ao cabo, tudo isto conjugado conduz à hipótese interpretativa de que os parceiros sociais signatários dos acordos de concertação foram adquirindo uma visão mais funda e mais alargada das políticas económicas e sociais e do seu natural cruzamento, o que considero positivo do ponto de vista da concepção e do papel que foram assumindo voluntariamente no tabuleiro político da formulação e da execução daquelas políticas.

Este estatuto de parceria acarreta consequências, que não deixam de ter implicações a ponderar.

Por um lado, a concertação social assim ampliada despoleta uma certa proliferação de órgãos e instâncias complementares comi competências públicas, em que os parceiros sociais reclamam e obtêm assento. Tome-se, a título de exemplo, a constituição do «Observatório do Emprego e Formação Profissional» (Portaria nº 180/93, de 16 de Fevereiro), em cuja unidade central de coordenação estão representadas as três confederações patronais e as duas centrais sindicais. Como se sabe, este «Observatório» foi um instrumento de análise e acompanhamento da evolução do emprego, negociado e previsto no Acordo de Política de Rendimentos para 92.

Outro exemplo pode ser invocado: o da criação do muito recente «Instituto de Desenvolvimento e Inspecção das Condições de Trabalho)» (Decreto-Lei nº 219/93, de 16 de Julho), em cujo Conselho Geral participam representantes das confederações patronais e sindicais, e que tem raiz no AES de 90 e no Acordo de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho de 30 de Julho de 91.

Daqui deduziria que a concertação social vem a suscitar uma importante consequência para o Estado: instâncias e órgãos deste abrem-se à participação consultiva, ou até co-decisória, dos parceiros sociais, ou são criados por força das soluções acordadas. É a expressão da Administração descentralizada funcionalmente; e também, por vezes, da Administração desactivada da incumbência da execução de certo tipo de tarefas (por exemplo, de programas operacionais de formação profissional ou de outros tipos de apoio ao emprego), ainda que mantendo o poder de fiscalização e controle de que não deve abdicar enquanto garante dos interesses públicos.

Esta dimensão temática alargada da concertação social coloca os parceiros sociais numa posição que extravasa a de meros representantes de trabalhadores e de patrões. De facto, a natureza e a relevância extensivas das matérias que contratam com o governo acaba por os implicar e envolver em eixos muito vastos e sensíveis das políticas de governação.

Ao entrarem na negociação e no concerto de tais matérias, os parceiros sociais não podem deixar de ter em vista o equilíbrio global dos diversificados interesses colectivos e sectoriais cuja representação associativa directa muitas vezes não detêm

(interesses dos consumidores, dos contribuintes, das famílias, por exemplo). É importante, então, que tenham presente as implicações da concertação social e os reflexos dos correspondentes acordos nas camadas portadoras daquele tipo de interesses, porque do sentido e dos resultados da sua postura poderá advir-lhes prestígio e mérito acrescidos, ou, ao contrário, um choque conflitual, por incompatibilização com outros actores sociais que se reclamem defensores daqueles mesmos interesses.

Esta é uma das implicações que uma dimensão institucional da concertação social pode comportar. Tem outra ínsita, a montante: justamente a de saber-se até onde pode ir, em cada momento, a elasticidade das áreas negociáveis na transacção política que se opera entre as três partes, questão que imbrica com o papel dos governos e dos partidos políticos e se conexiona também com as funções de representação parlamentar. E tem outra visível, a jusante: a da capacidade efectiva dos parceiros sociais de actuar e influenciar os níveis intermédios e de base das suas esferas de representação associativa, sob pena de os acordos que subscrevem serem ameaçados por subversão interna ou pura e simplesmente ignorados no terreno da concretização quotidiana das soluções concertadas a nível global e nacional.

7. À luz das interrogações e das curtas reflexões que esbocei, é evidente não poder carrear-se ainda um conjunto de certezas sobre o significado e o impacto concretos da experiência da concertação social no nosso País.

Todavia, olhando para trás, é irrecusável o enorme salto qualitativo que se observa entre o longo período de conflitualidade aguda e permanente do pós 25 de Abril, marcado por pesada carga ideológica e político-partidária, e o período que, «grosso modo», se inicia com o movimento de democratização sindical levado a cabo pela UGT (e também por sindicatos independentes), toma balanço com a criação do Conselho Permanente da Concertação Social e desabrocha com relevância na fase da celebração concreta dos vários acordos de concertação social.

Seria imprudente considerar como consolidada esta fase fundacional da prática concertativa em Portugal. Mas também penso que seria seguramente incorrecto, na base dos estudos e observações já disponíveis, não a considerar como globalmente muito positiva: no favorecimento da política desinflacionista, na estabilização das tensões sociais, no rasgar de reformas na área da legislação laboral em sentido lato, na criação de uma tendência de moderação salarial não conducente a perdas efectivas do poder de compra dos trabalhadores, no impulso importante com que contribuiu, enfim, para o aprofundamento da participação democrática no nosso País.

E este último factor pode ser, se vingar em definitivo no futuro, aquele de que justamente se dirá ter constituído uma verdadeira alteração estruturante do nosso sistema democrático.

Lisboa, Junho de 1993

NASCIMENTO RODRIGUES

CONCERTAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA ECONÓMICA
O CASO PORTUGUÊS 1974-1992

Ernâni Rodrigues Lopes[*]

[*]Professor da Universidade Católica Portuguesa

INTRODUÇÃO……...…12

I – A CONCERTAÇÃO SOCIAL COMO CONCEITO E COMO FENÓMENO……13

II – O REGISTO HISTÓRICO……...15

III – UMA LEITURA INTERPRETATIVA: A CONCERTAÇÃO SOCIAL E A POLÍTICA ECONÓMICA PORTUGUESA PÓS-1974…… 22

IV – REFLEXÕES FINAIS…….…….41

INTRODUÇÃO

O presente texto é um ensaio de apresentação sistematizada de conceitos teóricos básicos sobre o processo de concertação social, de arrumação de dados estatísticos correntes, de uma tentativa de leitura interpretativa da realidade portuguesa numa óptica centrada na concertação social e de uma reflexão sobre algumas reminiscências pessoais.

Poderá, talvez, servir para se conhecer um pouco melhor um passado que, não sendo já recente, é tomado como distante; mas temos corno seguro que, se tiver alguma utilidade, ela só poderá sair do que possa contribuir para se poder melhor perscrutar e preparar o futuro, um futuro que está longe de se perfilar tão «fácil» quanto o passado recente.

Nesta perspectiva, consideramos que a concertação social deverá desempenhar, no futuro, um papel mais significativo do que aquele que desempenhou no período de referência, i. e., na mais de década e meia desde 1974-1975.

I – A CONCERTAÇÃO SOCIAI, COMO CONCEITO E COMO FENÓMENO

A noção de concertação social é um elemento simultaneamente simples e complexo das sociedades europeias modernas.

Simples, porque parte de uma ideia básica que, em si mesma e devido ao seu carácter elementar, é inatacável: as sociedades humanas (p. ex., as sociedades nacionais europeias da 2.ª metade do século XX, na plenitude da sua complexidade) têm de funcionar e, o registo histórico o demonstra, funcionam sempre (tal corno as economias), melhor ou pior. E, porque sempre funcionam, há sempre nelas inscritos mecanismos de acerto de posições, com maiores ou menores custos, em melhores ou piores condições de eficiência na obtenção de resultados, mas sempre ultrapassando, melhor ou pior, as situações concretas ditas de «normalidade» ou de «crise» – a realidade essencial é, com efeito, a de que «a história não conhece impasses».

Essa simplicidade elementar transforma-se (no interior do próprio conceito de concertação social) em complexidade a partir do momento (logicamente necessário - e, daí, originando a transformação no interior do conceito) em que se pretende passar à actuação, i. e., ao modo de explicitamente concretizar o conceito.

A complexidade do conceito resulta de dois factores: um, de carácter doutrinal, originando mecanismos de aceitação/rejeição; o outro, de carácter analítico, situa inexoravelmente a concertação social em zonas de *interface*, para as quais o ferramental tradicional de análise está, frequentemente, menos adaptado. De notar que o 1.º factor é o dominante, apresentando-se o 2.º como instrumental, embora, obviamente, com repercussões importantes sobre o desenvolvimento do conceito na sua passagem à prática.

Uma apreciação sumária do factor de carácter doutrinal permite explicitar, de imediato, a transformação da simplicidade na complexidade contida no conceito

Perante a inexorabilidade do funcionamento das sociedades, a noção de concertação social assume o pressuposto seguinte: os problemas gerais das sociedades modernas são melhor geridos numa base de cooperação/concertação do que numa abordagem de conflito/luta de classes. Deste pressuposto, há que extrair duas linhas de reflexão adicional.

Desde logo, a primeira para sublinhar que se trata de «melhor gerir» os problemas, i. e., «melhor», não em termos absolutos de atingir o resultado último (porventura inexistente) de assegurar o «bem» inultrapassável mas, tão-somente e no terreno concreto, fazer «melhor», em termos relativos. E, de seguida, um elemento adicional de relativização: a concertação social não tem (nem pode pretender ter, sob pena de inoperacionalidade) a pretensão de actuar aos níveis mais profundos da natureza da sociedade, cabendo-lhe, tão-somente, assegurar condições para que os seus problemas gerais sejam «geridos» tão bem quanto possível. É essa noção relativa de «gerir» que dá conteúdo próprio à actuação da concertação social, mormente em sociedades complexas como as europeias actuais.

E é, precisamente, perante este seu duplo carácter de relativização dos mecanismos sociais que a noção de concertação social desencadeia (por assim dizer, automaticamente) os mecanismos doutrinais, acima referidos, de aceitação/rejeição. Com efeito, o pressuposto básico da concertação social tanto pode ser (e é, na prática) facilmente apreendido e aceite, como pode ser (e é, na expressão concreta das posições de pessoas ou grupos) liminarmente rejeitado. O resultado, em cada momento e em cada situação concreta, tem a ver com a resultante de quatro factores: as exigências de gestão de sociedades complexas, o grau de liberalidade inserido nos mecanismos sociais, a eficácia dos mecanismos na obtenção de resultados e o corpo doutrinal que,

explícita ou implicitamente, enforma cada sociedade concreta. Desnecessário será dizer que o relevo da noção de concertação social se afirma, face àqueles quatro factores, em sociedades de alto grau de complexidade, com sistemas políticos de nível mais elevado de liberdade de escolha, de garantia de direitos humanos e de liberdade de expressão, nas quais a eficácia da obtenção de resultados está definida em termos de equilíbrio social e não apenas em termos estritos de apropriação individual e imediata da riqueza e em que o corpo doutrinal proporciona uma perspectiva personalista e não puramente materialista da natureza das sociedades.

Como acima referimos, a complexidade do conceito de concertação social resulta, ainda, de um factor analítico intimamente associado ao seu carácter de fenómeno orientado para as matérias de *interface* nas sociedades modernas. Com efeito, a concertação social é, na sua essência, o elemento formal de cruzamento, em cada sociedade concreta, do económico, do social e do político. Não admira, portanto, que, posta directamente perante esse *interface* de grande dimensão, a complexidade do conceito se afirme. E, perante essa complexidade, é fundamental para a concertação social actuar em duas linhas simultâneas: certamente, em primeira linha, utilizar as contribuições dos ramos parcelares de conhecimento (economia, sociologia, ciência política) e, sempre que possível, interligá-los; mas também (e sobretudo) manter uma atitude permanente de busca, no terreno, da gestão da complexidade dos *interfaces* em ordem à obtenção de resultados que permitam dar resposta consistente aos problemas da vida concreta. Referir, a este respeito, a articulação entre um pressuposto teórico-doutrinal, um sentido prático e paciente da negociação e uma boa dose de «bom senso» será, seguramente, uma sobressimplificação das coisas – mas é também, na realidade da vida, uma condição necessária da concretizarão útil da própria concertação social.

Poderá ser útil, para concluir este ponto introdutório de carácter geral, procurar responder à questão de explicitar para que serve a concertação social, quer dizer, ensaiar urna sistematização das funções para que está vocacionada. Reflectindo sobre o potencial contido no conceito, encontramos as seguintes oito funções:

1) *Difusor privilegiado de informação tratada*, i. e., um quadro em que o acompanhamento da situação económica e social pode – deve – ser feito no diálogo institucional tripartido, muito para além da mera difusão de elementos estatísticos e podendo servir de base à aproximação de posições;
2) *Estabilizador da sociedade*, reconduzindo as tensões sociais, sempre existentes, a níveis susceptíveis de ser geridos sem criação de rupturas em resultado da simples incapacidade para enfrentar situações que, frequentemente, se situam num nível de conflitualidade dentro de parâmetros considerados normais;
3) *Quadro institucional de negociação da política de rendimentos e preços*, constituindo a mais vulgarizada das funções da concertação social – de tal modo vulgarizada que, por vezes, a sua indevida hipertrofia (sobretudo por manipulação da sua expressão nos meios de comunicação social) acaba por instilar, erradamente, uma noção truncada do conceito na percepção por parte dos agentes económicos e sociais;
4) *Amortecedor dos custos sociais da modernização*, porquanto a concertação social constitui, porventura, o único mecanismo horizontal que permite fazer face – e procurar gerir em termos de visão geral dos problemas – aos custos e as oportunidades sempre associados às transformações estruturais que a modernização das economias implica – e tanto mais assim quanto a reestruturação das economias (ao nível dos sectores e, sobretudo, das empresas) se apresenta como inexorável no quadro geral das economias europeias pós-1992, com significativo impacte sobre as empresas portuguesas;

5) *Compatibilizador de estratégias*, função que se apresenta como a mais complexa (e, porventura, a mais ambiciosa), não devendo ser confundida com qualquer exercício de planeamento mas traduzindo, pelo contrário, um pressuposto básico de qualquer acção séria sobre o conjunto da economia. Sem esta função concretizada (e o quadro da concertação social, não sendo de modo algum exclusivo, é aquele em que podem mais facilmente ser obtidos os ganhos ligados à institucionalização) não nos parece haver qualquer possibilidade séria de concretização de um processo efectivo de modernização de uma economia, particularmente no caso da portuguesa;
6) *Promotor de níveis mais altos de consciencialização dos agentes económicos e sociais*, traduzindo o processo (que reputamos fundamental para a evolução das sociedades europeias contemporâneas) de assumpção, em termos teóricos e conceptuais sólidos, das responsabilidades dos agentes económicos e sociais e, por essa via, a adopção de comportamentos e estratégias consistentes com os objectivos associados ao próprio desenvolvimento económico e social (que, em última análise, deverá traduzir-se por um jogo de soma positiva em que a repartição dos ganhos, a todos os intervenientes, em alguma medida, convenha - caso contrário, não será sustentável no tempo);
7) *Detonador de reformas*, função que, na sua dimensão mais imediata, decorre da resposta às necessidades de modernização e, na sua dimensão mais geral, constitui elemento instrumental da assumpção da função anterior;
8) Finalmente, *gerador de corpos intermédios*, na medida em que o processo de concertação social, na sua vivência regular ao longo do tempo, conduzirá a uma dupla identificação: por um lado, no plano teórico, da necessidade imperiosa do papel dos corpos intermédios na estruturação de sociedades capazes de equilibrarem o peso da concentração de poder nos órgãos executivos do Estado (quando esse poder fica directamente exercido sobre o cidadão isolado), por outro lado, no plano concreto, de instituições e ou organizações que, na prática, desempenham esse papel, contribuindo para a vivificação do corpo social e da actividade económica, sem a qual o mero crescimento dos indicadores macroeconómicos se perfila como desprovido de sentido.

Formuladas estas breves considerações de carácter geral, passaremos a apresentar algumas reflexões sobre a experiência portuguesa de concertação social no período que já decorreu do último quartel do século XX, atendendo especialmente (de acordo com a intenção expressa no motivo que originou este texto) às circunstâncias dos seus primeiros passos institucionais.

II – O REGISTO HISTÓRICO

1 – O quadro institucional: o CPCS, marco formal da institucionalização do conceito

A criação, pelo Decreto-Lei n.º 74/84 de 2 de Março, do Conselho Permanente de Concertação Social (CPCS) constitui o marco formal de institucionalização, em termos operacionais, do processo de concertação social na economia portuguesa.

Não se tratou de uma medida isolada e consubstanciada na mera publicação de um texto legal; tratou-se, com essa publicação, apenas de formalizar um processo relativamente informal, mas muito empenhado, que, ao longo da 2.ª metade de 1983, o Governo e os parceiros sociais vinham desenvolvendo, sem qualquer alarde, em sucessivas fases, programadas de modo a virem a culminar na criação do CPCS. A inauguração oficial da actividade do novo órgão leve lugar no dia 20 de Março de 1984, desde logo tendo ficado assente que o CPCS seria solicitado a emitir parecer sobre a proposta, a apresentar pelo Governo em Junho do mesmo ano, do Programa de Recuperação Financeira e Económica (PRFE). Assim viria a acontecer, dando lugar, como adiante referiremos, ao primeiro texto estabelecido como resultado de negociação, concertação e consenso no seio do CPCS e formalmente assinado em 19 de Setembro do mesmo ano.

O CPCS não foi a primeira tentativa de levar à prática, em Portugal, alguma forma de concertação social no pós-1974; foi, porém, aquela que veio a afirmar-se consistentemente desde a sua criação e que só seria ultrapassada aquando da sua substituição pela instituição em que, desde a primeira hora, se pretendia viesse a integrar-se, i. e., o Conselho Económico e Social.

Não caberia, neste artigo, uma abordagem do leque de tentativas postas em andamento na experiência portuguesa. Mas haverá toda a vantagem em referir explicitamente a contribuição dada, nesse domínio, por J. M. Rocha Pimentel[1] ao apresentar de modo sistematizado os «seguintes aspectos institucionais ou de actuação sócio-político-administrativa», seleccionados de entre «os factos da experiência portuguesa recente que tiveram ou pretenderam ter resultados na via da concertação»:

- o sistema e orgânica de planeamento e composição do Conselho Nacional do Plano;
- a política de rendimentos;
- outras políticas sectoriais (emprego, igualdade, condições de trabalho);
- o sistema de relações profissionais (relações colectivas de trabalho);
- actuação internacional tripartida (OIT);
- actuação governamental directamente dirigida à concertação social.

Sobre cada um destes tópicos, o autor citado apresenta o respectivo conteúdo e a sequência da sua evolução, tornando-se claro que apenas com a futura criação do CPCS ficaria assegurada a institucionalização consistente do conceito de concertação social.

O CPCS era uma instituição profundamente marcada pelos figurinos de instituições análogas de países da CEE e, ainda, pela própria experiência do Comité Económico e Social. Mas não era, obviamente, um mero decalque; aliás, as características da situação portuguesa em 1983-1984 eram manifestamente diversas daquelas em que as outras instituições europeias tinham sido criadas.

Reflectindo, hoje, sobre as características do CPCS na sua génese e no que foi a sua primeira fase de funcionamento, poderemos sistematizar o raciocínio identificando os sete seguintes aspectos:

- preocupação permanente com a materialização da *lógica tripartida* de actuação;
- participação pessoal e directa de *membros do Governo*, diferentemente da situação prevalecente em outras países europeus;

[1] «Concertação social e política de rendimentos em Portugal: Experiência recente e perspectivas para a década de 80» in *Economia*, vol. VIII, n.º 2, Maio de 1983, p. 362-373.

– um esforço (prévio à criação do CPCS e, na medida do possível, continuado na sua primeira fase de funcionamento) no sentido de assentar o lançamento da concertação social num certo grau de *elaboração teórica*, excluindo qualquer abordagem que significasse a instrumentalização política do conceito (e, por essa via, a sua perversão);
– o lançamento do CPCS ocorreu num período de séria *crise económica e financeira* em Portugal, não sendo inequívoco se tal circunstância constituiu factor favorável ou desfavorável (e podendo, com efeito, argumentar-se em cada um dos dois sentidos);
– a lógica interna da concepção do CPCS foi profundamente marcada (mais na vivência concreta da génese e do funcionamento da instituição do que na mera letra da legislação) por duas ideias: o papel da *função consultiva* na política económica e a assumpção do relevo dos *corpos intermédios* no processo geral de gestão das sociedades;
– a *composição* do CPCS, que deu origem a um debate aprofundado nas rondas de consultas sobre o respectivo estatuto, acabou por estabilizar-se através da representação dos organismos patronais e sindicais ao nível de confederações;
– finalmente, no que respeita ao *âmbito de actuação* do CPCS, tudo apontava (mas viria a ser posteriormente alterado) para que ele viesse a constituir um quadro de debate e de acompanhamento da evolução da política económica e social do País, ultrapassando em muito a mera fixação de referenciais para preços e salários e procurando trazer, progressivamente, os parceiros sociais ao próprio processo de formulação e execução das políticas, em particular no que então respeitava (e, hoje, mais intensamente respeita) à gestão do processo de modernização da economia portuguesa

2 – Os eleitos e as repercussões Sistematização da informação estatística

Proceder a uma avaliação dos efeitos da experiência portuguesa de concertação social desde 1974 (em particular, por mais significativo, desde a criação do CPCS) implica atender a múltiplos factores inerentes ao próprio conceito de concertação social e à sua tradução no tempo e no modo da prática da vida de cada sociedade, no caso a sociedade portuguesa pós-1974.

Não será, neste momento, razoável procurar estabelecer «a avaliação» da experiência portuguesa de concertação social, tanto mais quanto é certo que só agora, na viragem de 1992 para 1993, está a iniciar-se o percurso da sua instituição fundamental (o Conselho Económico e Social) para a qual haveriam, desde o início, de convergir todos os esforços anteriores e de cuja actuação sairão os resultados que irão marcar, no médio/longo prazo, essa mesma experiência.

Em todo o caso, talvez não seja completamente inútil apontar alguns aspectos da experiência anterior. Registaremos, após identificação e selecção de entre a massa de factos verificados, os sete que a seguir se apresentam em termos sumários e que, de alguma forma, poderiam constituir outras tantas entradas para uma grelha elementar de avaliação.

Em primeiro lugar, haverá que salientar (ao pensar-se em algo do tipo «avaliação») a grande *fluidez* do conceito, por sua natureza mal-adaptado a exercícios mecânicos e quantitativos de análise pelo que, em nossa opinião, não faz muito sentido proceder a uma avaliação que procure assentar, ainda que encapotadamente, numa espécie de

performance clauses de carácter económico, definidas corri base em parâmetros determinados.

Por isso, e em segundo lugar, quaisquer tentativas de apreciação do processo de concertação social deverão ter em conta o peso dominante dos *interfaces* e dos *mecanismos indirectos*, em que se procura, face à complexidade da realidade, estabelecer formas articuladas de enfrentar as situações maximizando a obtenção de objectivos e minimizando os custos – na certeza, porém, de que não se saberá nunca, com precisão, qual a parcela de vantagem em cada um dos termos que resulta especificamente do processo de concertação e que se saberá, sempre, que a evolução concreta registada seria, seguramente, mais perigosa e, provavelmente, menos eficaz na ausência de um tal esforço organizado de concertação.

Daí decorre, em terceiro lugar, que a concertação social só pode afirmar-se, no terreno, em função de duas características essenciais, que cada sociedade concreta assume ou não, a saber: trata-se de um *processo* que pressupõe a existência de *uma atitude* correspondente e que tenha um mínimo de densidade sociológica em seu reforço. Caso contrário, não será exequível a concretização, em termos sérios, de um modelo – de um «processo» – de concertação social, e as razões ou os motivos (ou, muito simplesmente, os pretextos) para não arrancar ou para não continuar são tão fáceis que logo compreendemos, *a contrario*, o papel da «atitude».

Em quarto lugar, decorre dos dois últimos pontos que a *institucionalização* da concertação social, i. e., a implantação permanente e organizada do conceito, constitui matéria crucial. Daí decorrem duas sequelas imediatas: por um lado, a evolução institucional da concertação social revela-se como elemento básico para a sua avaliação no tempo; por outro lado, a vivência e a dupla capacidade (técnica e de intervenção) das instituições de concertação social (presentemente o Conselho Económico e Social como sua expressão maior) constituem uma garantia adicional (que, pessoalmente, consideramos insubstituível) no sentido de procurar assegurar níveis comportáveis de governabilidade da sociedade portuguesa, face aos múltiplos processos de complexidade crescente que irão manifestar-se ao longo da década de 90, em resultado dos mecanismos (até agora adiados e/ou iludidos) da modernização e da internacionalização da economia portuguesa.

Em quinto lugar, importa salientar um tópico relativamente ao qual a experiência do CPCS se mostrou muito insuficiente: a concertação social *como quadro geral de compatibilização de estratégias*. Constitui, porventura, o mais difícil e complexo dos exercícios com que uma instituição de concertação social pode ver-se confrontada; mas não é por isso que deixa de ser relevante, desde que se mantenha a um nível suficientemente geral e de diálogo organizado com o Governo que possibilite (e, mesmo, facilite) o exercício de definição e implementação do posicionamento estratégico por parte dos agentes económicos e sociais capazes de o fazerem. Afigura-se-nos, numa mera opinião pessoal, que as insuficiências verificadas no CPCS nesta matéria, e que têm vindo a agravar-se fortemente desde meados dos anos 80, constituirão uma das razões para a verificação, na segunda metade dos anos 90, de custos muito elevados para os agentes económicos (e sociais) portugueses, confrontados – sem estratégia, sem enquadramento, sem experiência e, porventura, sem vontade, porque embotada pela cedência para o poder político formal do exercício da responsabilidade da definição dos caminhos da sua própria progressão – confrontados com a concorrência internacional e com a exigência da sua reestruturação.

Em sexto lugar e, de certo modo, como aspecto particular do anterior (mas de tal modo importante no concreto da vida portuguesa nos anos 90 que justifica a sua

autonomização), a temática da *gestão da modernização* da economia portuguesa. Constitui mera ilusão, embora vulgar, identificar a modernização de uma economia com a expressão quantitativa da FBCF, nomeadamente na criação de infra-estruturas. É a situação clássica da confusão (mais ou menos consciente, mais ou menos de liberada) entre pressuposto e mecanismo sustentado. Sendo certo que sem o primeiro não haverá modernização, não o é menos que o investimento em infra-estruturas físicas por si só – e, sobretudo, quando predominantemente resultante de factores exógenos sem articulação com um quadro estratégico coerente e mobilizador da actuação dos agentes económicos – tenderá a reconduzir o sistema económico ao seu padrão de especialização anterior e a reencontrar (passada a euforia dos acréscimos iniciais de rendimento disponível) as suas dificuldades de modernização, face à concorrência que as suas empresas enfrentam do exterior. Por isso, a questão central que a economia portuguesa enfrenta, nos anos 90, é a de definir e implementar o mecanismo sustentado que lhe permita, simultaneamente, alterar o seu padrão de especialização e enfrentar a concorrência acrescida e endurecida da economia internacional, em particular no quadro comunitário. O mesmo é dizer que o essencial da posição da economia portuguesa, face ao futuro, se passa no plano concreto das empresas e do seu posicionamento estratégico - precisamente um dos pontos mais fracos da realidade empresarial portuguesa actual, passados os anos fáceis de absorção, de meados dos anos 80 até aos princípios dos anos 90, de transferências financeiras sem o custo pleno do agravamento da concorrência e sem o esforço de modernização para o qual as referidas transferências estavam, em princípio, vocacionadas. É matéria de primeira importância, à qual a instituição sucessora do CPCS deveria, em nossa opinião pessoal, prestar a mais cuidada das atenções, tanto mais quanto, se é certo que já não será no tempo adequado, passados que estão os sete anos mais fáceis da integração na CEE, haverá que ter presente que, em última análise, na vida dos povos e das instituições verdadeiramente tarde é o que nunca chega.

Finalmente, e em sétimo lugar, justificar-se-á referir que, não sendo o mais importante aspecto no quadro geral dos efeitos da concertação social, é, seguramente, o mais visível e, consequentemente, o mais publicitado: a relação entre concertação social e a evolução dos *preços* e *salários*.

Pelas características de ordem directa e prática de que este último aspecto se reveste, procuraremos, de seguida, desenvolvê-lo com base na análise da informação estatística disponível, sistematizando-a em função dos quatro acordos de concertação sobre política de rendimentos e preços concretizados até ao final de 1992.

Para tanto, utilizaremos os dados estatísticos contidos em alguns quadros em anexo.

Do primeiro quadro anexo (Q. A. 1), que cobre o período de 1983 até 1991 (e, para 1992, apenas nos elementos já disponíveis), podemos extrair as seguintes indicações fundamentais:

- os anos em que há concretização de acordos de rendimentos e preços são anos de baixa inflação (medida[1] pelo IPC e pelo DCP), sendo de salientar que, se em 1986 e 1992 esse movimento se insere na orientação de anos anteriores, no caso de 1991 ele traduz (o que poderá ser mais significativo) uma reversão do movimento registado nos dois anos antecedentes;
- devido, sobretudo, ao efeito directo da redução da taxa de inflação, verifica-se, para os mesmos anos, uma subida dos salários reais (igualmente em função do IPC e do DCP) que se situam em taxas de crescimento anual

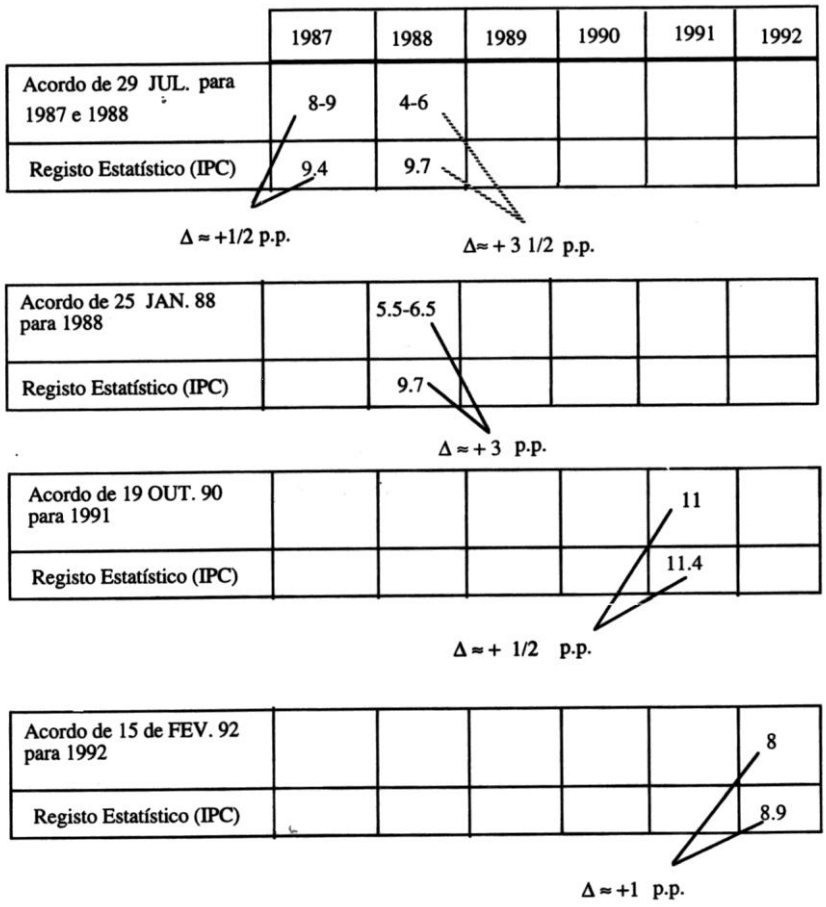
[1] IPC = índice de preços no consumidor; DCP = deflacionador de consumo privado.

próximas dos valores máximos para o período (havendo, porém, que atender ao que vier a ser apurado para 1992). Por seu lado, os salários mínimos reais denotam comportamento com padrão análogo;

– o quadro geral é claramente diferenciado no que respeita às taxas de variação anual das pensões mínimas do regime geral que mostram uma evolução em termos reais que deriva de outros factores aos quais, porventura, não será alheia a influência do cicio político;
– finalmente (e numa perspectiva de conjunto do período em análise) haverá que salientar a reversão importante, verificada no ano de viragem conjuntural de 1985, dos salários reais, com um padrão claramente negativo em 1983 e 1984, e que passam a mostrar, desde aquele ano, um comportamento sistematicamente favorável.

Procurando alargar um pouco mais o âmbito de leitura dos elementos descritivos, convirá estabelecer uma comparação entre os referenciais quantitativos para a evolução dos preços contidos nos quatro acordos celebrados e o andamento estatisticamente registado para o IPC. É o que consta do quadro seguinte.

Comparação entre os referenciais quantitativos de inflação contidos em Acordos no âmbito do CPCS e os valores do registo estatístico para o período correspondente:



Uma leitura do quadro anterior permite estabelecer as seguintes observações principais:

– verifica-se, sistematicamente, um desvio positivo entre os valores de referência previsto para a inflação média anual (com base no IPC – sem habitação) e os valores posteriormente verificados;
– a distribuição dos desvios (medidos do extremo mais favorável do intervalo-referencial) varia entre um mínimo de 0,5 ponto percentual (p. p.) em 1987 e 1991 e um máximo de 3 p. p. (1988);
– na realidade portuguesa (e, em termos práticos, na generalidade das economias com aparelhos estatísticos que produzem dados utilizáveis) não é razoável um pretenso rigor do «fetichismo» dos números (particularmente agudo quando se trata de números «impressos»).
Uma regra elementar poderia aceitar-se tomando como «bons» os resultados com desvios até, p. ex., 1 p. p. Nesse caso, os objectivos contidos nos quatro acordos em análise poderiam, em nossa opinião, ser considerados como razoavelmente cumpridos nos casos dos acordos para 1987, 1991 e 1992;
– pode pôr-se, como hipótese interpretativa de trabalho, que a concretização de acordos no âmbito da concertação social contribuiu significativamente para a contenção das tensões inflacionistas pelo esforço conjunto, por um lado, dos parceiros sociais utilizando os referenciais acordados como base (mas apenas isso) para a negociação salarial e, por outro lado, das autoridades procurando atingir a meta política do anúncio público do «cumprimento» formal do referencial consensualmente estabelecido.

Procurando, embora em termos muito simplificados, estabelecer pontos de comparação internacional da situação portuguesa, recorremos a um conjunto de elementos estatísticos internacionais, produzidos pela mesma fonte e que, como seria de esperar, não coincidem exactamente com aqueloutros que correntemente são utilizados em Portugal. Trata-se do conjunto de séries históricas publicadas pela DG II da Comissão das Comunidades Europeias no n.º 50 da sua revista, *Économie Européenne*, de Dezembro de 1991.

Como é vulgarmente sabido, não é fácil a utilização de séries estatísticas nacionais; – os números produzidos valem o que valem – e nada mais do que isso (mas, seguramente, também nada menos!). Quando se pretende trabalhar sobre comparações internacionais, as dificuldades vêm, naturalmente, muito aumentadas. Pode, todavia, fazer-se uma leitura interpretativa de rigor contida no rigor meramente formal dos dados estatísticos produzidos em sistemas nacionais e posteriormente trabalhados a nível internacional. Assim também nos elementos estatísticos da CEE. A vantagem óbvia reside na assumpção razoável da sua compatibilidade, ao menos formal.

Nestes precisos termos e tendo presentes, simultaneamente, as limitações e as vantagens das estatísticas comunitárias, utilizaremos os quadros Q. A.2 a Q. A.6 (em anexo) para sistematizarmos as seguintes ilações principais:

– o PIB português cresce, em média, ao longo dos anos de 1974 a 1983 (período que contém a perturbação revolucionária) e no período de 1985 a 1992 (afastando o ano de 1984 em que mais fortemente se fez sentir o programa de estabilização 1983-1984), respectivamente, 0,6 e cerca de 1 p. p. acima do PIB da CEE a Doze;
– os salários reais (na base do DCP) entre 1985 e 1992 crescem, consistentemente, acima dos países da CEE tomados como termo de comparação, em particular no que respeita à Espanha;

– a taxa de desemprego na economia portuguesa, a partir de 1984, é inferior à de todos os países (excepto a Grécia) e, desde 1986, a mais baixa de todos os países seleccionados; a comparação torna-se particularmente significativa em relação ao caso espanhol e, sendo certo que constitui, na leitura imediata, um factor favorável a Portugal, não poderá deixar de ser estabelecida, pelo menos em teoria, alguma relação com a efectividade, numa e noutra das duas economias, dos esforços de reestruturação industrial e de ajustamento a novas condições de concorrência internacional;
– os aumentos de produtividade, em Portugal, denotam uma média dos ganhos anuais superior em mais de 1,5 p. p. ao conjunto da CEE a Doze no período de 1985 a 1992, o que apenas marginalmente afecta as diferenças em termos de produtividades médias, persistindo, portanto e em toda a sua plenitude, o problema básico da competitividade da economia portuguesa;
– do mesmo passo, a diferença (0,5 p. p.) das médias das taxas anuais de redução do custo unitário do trabalho em Portugal no período de 1985-1992 (–1,05) e na Comunidade a Doze (–0,425) traduz urna relativa dificuldade em concretizar ganhos relevantes (e, certamente, necessários) neste indicador das condições de competitividade internacional da economia portuguesa.

Procurando resumir, numa mera apreciação de conjunto e na óptica do presente texto, os aspectos gerais que emergem da leitura dos elementos estatísticos citados, poderemos sumariar os aspectos seguintes:

1) Não sendo, muito provavelmente, um elemento determinante (outras forças estavam em jogo, designadamente o uso de instrumentos da política monetária e, parcialmente, da política cambial), os acordos de rendimentos e preços concretizados contribuíram para a consolidação da redução das tensões inflacionistas na economia portuguesa a partir do pico atingido em 1984;
2) Tendo, certamente, em conta o comportamento conjuntural favorável da economia portuguesa no período iniciado com a recuperação de 1985 e que se manifesta, claramente, a partir de 1986 até 1991, não podem os agentes económicos e sociais deixar de atentar seriamente nas condições estruturais de competitividade da economia portuguesa. E fazê-lo tendo, em particular, presentes as condições novas de concorrência emergentes da progressiva concretização do chamado «mercado interno» a partir de 1993 - e nas quais a invocação banalizada da componente salarial nada mais representa do que isso mesmo: uma componente (aliás, com ponderação que a tecnologia torna decrescente);
3) Finalmente, um comentário que se nos apresenta como exprimindo uma verdadeira exigência face às circunstâncias futuras da economia e da sociedade portuguesa: é fundamental, para que a concertação social assuma e desempenhe efectivamente o seu papel, que os agentes económicos e sociais não permitam que ela se auto-limite ao domínio estrito da política de rendimentos e preços e, por maioria de razão, à simples negociação formal de referenciais de preços e salários. O que verdadeiramente está em jogo, mais do que o comportamento ano-a-ano daquelas variáveis, é o processo – necessariamente a médio prazo – da imobilização e da convergência de esforços para a modernização da economia portuguesa.

Na tentativa, precisamente, de ensaiar um esboço de enquadramento da relação entre concertação social e política económica em Portugal, desde 1974, procuraremos apresentar, seguidamente, algumas reflexões de carácter geral que, esperamos, permitirão evidenciar o seu papel na busca de soluções e, concretamente, na racionalização desses esforços.

III – UMA LEITURA INTERPRETATIVA: A CONCERTAÇÃO SOCIAL E A POLÍTICA ECONÓMICA PORTUGUESA POST-1974

A – O período até à criação do CPCS

1 - Uma nova situação de inspiração revolucionária

A ruptura verificada no quadro político-institucional português em 25 de Abril de 1974 teria, óbvia e inevitavelmente, de induzir alterações profundas no tecido económico-social. Com efeito, os mecanismos por ela desencadeados vieram a dar lugar, por um lado, a um efeito económico de agressão à propriedade privada com apropriação, pelo Estado, por razões políticas, de parte significativa do capital acumulado (que viria a ser usado para uma repartição posterior) e, por outro lado, a um efeito social de substituição, pelo menos temporária, dos grupos sociais e políticos dominantes.

Não se trata, numa perspectiva histórica, de fenómeno novo na sua essência e nos seus mecanismos, nem sequer específico da realidade portuguesa. Mas tratou-se, seguramente, de um factor decisivo na evolução da economia e da sociedade portuguesas na 2.ª metade do século XX.

Caberá, no que directamente interessa para o presente texto, salientar apenas três aspectos dessa realidade multifacetada e complexa (e de que começa a ser possível procurar estabelecer uma visão sistematizada de conjunto): uma síntese, meramente factual, dos acontecimentos básicos que se acumularam em Portugal nos anos de 1974 e 1975; uma listagem dos efeitos principais sobre a economia portuguesa; em jeito de resultante, a emergência do sentimento de necessidade de formas de concertação social como elemento simultaneamente constituinte e estabilizador do Estado democrático.

Uma reflexão sobre a situação portuguesa em 1974-1975 permite identificar a seguinte lista de factos naqueles dois anos ocorridos:

- o 1.º choque petrolífero (cujos efeitos se fizeram paulatinamente sentir desde o último trimestre de 1973) e o subsequente início da crise económica mundial que se alongaria pela década de 70;
- a descolonização, que alterou profundamente todo o enquadramento externo da economia portuguesa;
- a verificação, no caso português, do processo de destruição dos regimes europeus autoritários e antidemocráticos, induzindo mecanismos análogos aos verificados noutros países no período do pós-guerra de 1945;
- a difusão, pela generalidade da sociedade portuguesa, de processos idênticos aos de outras sociedades europeias no quadro do «Maio de 68» e que, na altura, em Portugal, tinham ficado reprimidos à dimensão da esfera universitária, sem qualquer efeito de repercussão sobre a sociedade e, sobretudo, as empresas;
- um aumento da população residente da ordem dos 7%, concentrado num período de pouco mais de três meses, em resultado do regresso a Portugal dos

«retornados», o que constituiria, para qualquer sociedade europeia, um fortíssimo choque desestabilizador;
– a maior pressão política, desde 1948, da URSS na Europa Ocidental;
– a destruição (pela via das nacionalizações por objectivo político) dos centros de racionalidade da economia portuguesa;
– finalmente (e apesar de tudo também com significado, mesmo no quadro geral aqui resumido), a verificação de um golpe de Estado seguido de uma mudança de regime político e de um processo revolucionário que se repercutiu sobre largos segmentos da economia e da sociedade.

Esta simples listagem dá uma ideia razoável da resiliência da economia e da capacidade de flexibilidade e de resposta da sociedade portuguesas, postas perante um acumular de tensões daquela intensidade e com tamanha complexidade – e, mesmo assim, capazes de resolver as questões no sentido da implantação e da estabilização de um Estado democrático, de modo que, uma década passada, a questão da estabilidade democrática das instituições políticas era, de facto, ou matéria do passado ou temática de análise teórica no domínio da ciência política.

Mas é óbvio que, nesse quadro geral que conduziria à estabilização da natureza política do regime, o conjunto de acontecimentos do período revolucionário teria efeitos significativos sobre a economia portuguesa, em diversos níveis. Poderemos identificar os sete seguintes:

– ao nível da *organização da economia* (o mais profundo), significou a destruição dos centros de racionalidade da economia, por via da decapitação dos grupos económicos e financeiros existentes (nomeadamente através da nacionalização da banca e dos seguros) e que, melhor ou pior, tinham sido as estruturas organizativas básicas da economia portuguesa. E levou, como era de esperar no contexto revolucionário da época, ao fervilhar de turbulência intensa no próprio interior das empresas, particularmente forte nas zonas relativamente mais evoluídas da área Lisboa-Setúbal;
– ao nível *estrutural*, significou a redução drástica ou, mesmo, a eliminação da relação com os mercados dos territórios em África. Em paralelo, e sem qualquer elemento de surpresa, intensificou o atraso tecnológico da generalidade das empresas portuguesas. E, no domínio da agricultura, as vicissitudes da reforma agrária vinham introduzir factores adicionais de incerteza e de dificuldade no funcionamento das explorações em algo de semelhante a uma agricultura em termos de eficiência de mercado;
– ao nível *funcional*, as empresas estavam, de modo directo, reduzidas a viver um permanente dia-a-dia, face às contingências dos acontecimentos (por vezes hora-a-hora), face à perturbação política, ao permanente e sonoro questionamento das «grandes empresas» e dos «grupos económicos» e ao permanente repetir do papel das PMES, modo simples de reservar para o Estado (e, portanto, para a nova classe política com pretensões de afirmação hegemónica) toda a parte relevante do poder sobre a actividade económica. Neste quadro e perante a perda evidente de posição das estruturas empresariais significativas, entretanto nacionalizadas, afirmava-se o poder relativo das empresas nortenhas, praticamente incólumes perante o turbilhão político naturalmente centrado, nessa fase «inicial» do processo, na capital;
– ao nível da *regulação conjuntural*, significou a verificação (por assim dizer mecânica) de uma sucessão de sobressaltos da conjuntura, com comportamentos descontrolados dos agentes económicos e sociais, situação

agravada por um quadro geral de crise económica internacional e por uma degradação rápida e intensa das razões de troca e das condições internas das estruturas de organização e de comando, tudo conduzindo à verificação de sucessivos déficits com o exterior, à consequente degradação da posição internacional da economia portuguesa, a elevadas taxas de inflação, ao endividamento externo excessivo e, como fase terminal do processo, à negociação de dois programas de estabilização com o FMI;

– ao nível *político-sociológico* e apesar de todas as vicissitudes registadas, significou algo de fundamental, que na época foi razoavelmente compreendido mas que hoje, face aos problemas actuais e futuros da Europa Central e Oriental, adquire novas dimensões: um exemplo bem sucedido (e, apesar de tudo, razoavelmente bem gerido) da capacidade de assegurar, numa década, a transição de um sistema relativamente fechado, rígido e ideologicamente antidemocrático para um sistema aberto e democrático;
– ao nível *estratégico*, significou uma alteração fundamental do posicionamento de Portugal no mundo, transferindo o eixo crucial da política externa da África para a Europa e levando à recomposição entre os seus dois vectores fundamentais, a vertente atlântica e a vertente continental;
– finalmente, ao nível sociológico do comportamento dos quadros, significou, por um lado, uma profunda perturbação nas suas condições de funcionamento (de que a emigração temporária para o Brasil foi apenas a expressão mais notória) e, por outro lado, e como fenómeno correlativo, a afirmação de múltiplas formas de arrivismo e de autopromoção pessoal sem outro conteúdo ou outra razão que o aproveitamento do circunstancialismo.

Perante as dificuldades sumariamente referenciadas no período de inspiração revolucionária de 1974-1975 e suas sequelas imediatas, não admira que emergisse, progressivamente, na sociedade portuguesa, a consciência de que algo de fundamental teria de ser feito e assumido no sentido de contribuir para alguma forma de regulação, em bases compatíveis com a organização democrática do Estado, das relações económicas e sociais.

No emaranhado da sucessão dos acontecimentos e no meio da complexidade da situação, haveria, numa hipótese possível, de ir ganhando terreno a perspectiva de caminhar para formas organizadas de concertação social; e haveria, noutra hipótese também possível, que criar todos os obstáculos à possibilidade da sua implementação, de modo a manter em aberto a possibilidade de uma via revolucionária de conquista e consolidação do poder.

Os teóricos, os responsáveis políticos e os representantes das forças económicas e sociais organizadas que viam na promoção da concertação social uma via segura para estabelecer um quadro necessário de regulação social, com funções estabilizadoras de um quadro em plena desregulação e, numa fase imediatamente seguinte, de protagonismo e dinamização do desenvolvimento económico e social de Portugal não podiam, no imediatismo da situação de 1974-1975 e suas sequelas, ir além da busca do estabelecimento de pré-condições; mas a orientação estava correctamente estabelecida e, passados alguns anos (e bastantes vicissitudes da economia portuguesa), acabariam por verificar a utilidade dos seus esforços.

No conjunto de tais vicissitudes, dois pontos-chave marcariam a vida económica e social portuguesa: no plano prático, os dois programas de estabilização (1978-1979 e 1983-1984) e, no plano teórico-geral, o modelo de transição face à questão geral da modernização.

2 – O ajustamento da economia à realidade: os programas de estabilização económica de 1978/1979 e de 1983/1984 e o seu significado conjunto

Na análise da economia portuguesa pós-1974, não faz sentido separar os dois programas de estabilização (1978-1979 e 1983-1984). Eles são, cada um por si e os dois no seu conjunto, simultaneamente, respostas tardias aos dois choques do petróleo (1973-1974 e 1979-1980) e instrumentos multidimensionais de reposição de condições mínimas de normalidade no funcionamento de uma economia desregulada – desregulação essa expressa por múltiplos indicadores mas tornada óbvia pela formação de défices insustentáveis da BTC (–8,3% e –9,2% do PIB em 1976 e 1977, respectivamente; –11,5% e –13,2% do PIB em 1981 e 1982, respectivamente).

Não cabe, nos limites deste texto, a análise do quadro macroeconómico que levou à adopção daqueles dois programas. Limitar-nos-emos, apenas e por agora, a apresentar alguns comentários e a procurar extrair algumas conclusões

Reflectindo sobre a experiência portuguesa pós-1974 e, em especial, dos períodos dos dois programas de estabilização e sobre os respectivos custos económicos e sociais, afigura-se-nos que dois comentários se impõem, os quais, nem por serem bastante óbvios, são retidos na memória das populações e dos responsáveis.

O primeiro: o ajustamento numa economia que permite repetidamente que estejam em causa os seus equilíbrios fundamentais, verifica-se *sempre*, cedo ou tarde, não havendo manipulação política que permita iludi-lo e, por essa via, tentar transferir indefinidamente os seus custos para o futuro.

O segundo: quanto mais tarde o ajustamento for desencadeado, *mais difícil* e *mais penosa* é a sua execução.

Seria porventura interessante extrair alguns corolários teóricos e práticos destes dois comentários, mas a isso não consentem as limitações de dimensão deste texto. Em todo o caso, não poderemos deixar de registar, desde já, o relevo que ambos tiveram – para apenas falar no caso concreto dos passos iniciais que conduziram ao lançamento do CPCS – na articulação entre política económica e concertação social nos anos de 1983 a 1985.

Por outro lado – e tal como já referido – justifica-se procurar estabelecer algumas conclusões quanto aos efeitos e resultados dos dois programas de estabilização. Podemos arrumá-las explicitando as seguintes:

- a economia portuguesa mostrou, em ambos os programas, um grau de flexibilidade e uma capacidade de resposta às medidas adoptadas que se situou na zona mais favorável do que podia esperar-se;
- o problema banal da relação entre ciclo económico e ciclo político pôs-se de modo claro em ambos os casos e pode tirar-se, do período de finais dos anos 70 a começos dos anos 90, a ilação de que a sua gestão «tranquila» em termos do interesse político-partidário só é possível, numa economia pequena, aberta e dependente como a portuguesa, num contexto internacional favorável;
- os equilíbrios fundamentais na economia portuguesa foram recuperados, embora com graus diferentes de intensidade e de ganho de margem de manobra em cada um dos casos;
- a questão básica da gestão da relação política económica/estabilidade social foi assegurada, com maior ou menor dificuldade, tendo a formalização dos mecanismos de concertação social desempenhado papel fundamental (como adiante será referido) na gestão da situação difícil de 1983/1984;

– o peso da vertente externa na economia portuguesa e na condução da política económica ficou demonstrado à saciedade, tendo a experiência dos dois programas de estabilização aberto caminho à compreensão generalizada, por parte dos agentes económicos e sociais, dos mecanismos e dos processos complexos da passagem de uma economia em sistema relativamente fechado para um quadro de internacionalização crescente em sistema aberto que iria ganhar novas dimensões a partir do início de 1986;
– os dois programas traduziram um esforço de ajustamento indispensável na economia portuguesa. E, se no caso do 1.º, os seus efeitos ficaram esbatidos e, de alguma forma, diluídos pela não-resposta atempada ao 2.º choque petrolífero, já no caso do 2.º programa foi possível criar um quadro macroeconómico que permitiu enfrentar, em boas condições, os primeiros tempos de adaptação à adesão à CEE, no que respeita ao espaço de manobra criado para a política económica
– mas ficou por resolver (e continua por resolver) a questão central da modernização da estrutura produtiva portuguesa e o «desenvolvimentismo» continuaria (e continua) a ser a dimensão principal (ainda que oculta ou, por vezes, apenas «disfarçada») das preocupações do pensamento económico português.

Era – e, sobretudo, é no presente momento – este último aspecto aquele que de maior relevância se reveste para a evolução da economia portuguesa. Por isso se justifica que lhe seja feita referência específica, embora de modo necessariamente sumário.

3 – O problema principal: o modelo de transição política, económica e social face à questão geral da modernização

Uma reflexão sobre a linha geral dos acontecimentos em Portugal, no período entre 1974-1975 e os inícios dos anos 80, conduz-nos a pôr em evidência a relação entre dois modelos básicos: um (bem sucedido), o modelo de transição política, económica e social para um regime democrático; o outro (insuficiente e ainda em aberto), o modelo de modernização. Convirá notar que, ao referirmos as dimensões económica e social do modelo de transição, a sua característica de bom resultado não tem a ver com transformações estruturais características da modernização (e, consequentemente, contidas no segundo modelo), mas tão-somente com a capacidade de absorver os choques do período revolucionário e de assegurar condições para o processo de transição enquanto tal.

Afigura-se-nos ter sido esse o principal resultado obtido pelo esforço dos Portugueses nesses anos cruciais de meados dos anos 70 a meados dos anos 80.

A importância da relação entre os dois modelos não ficou esgotada naquele período; muito pelo contrário, tem sequelas significativas ao longo da segunda metade dos 80 e projecta-se, pelo peso crescente da componente «não-resolvida» do modelo de modernização, sobre a década de 90.

Nesta questão do modelo de modernização da economia e da sociedade portuguesas, num quadro de inserção internacional (via CEE) que impede a regressão a soluções artificiais de sistema fechado, é verdadeiramente indispensável a participação, com um grau significativo de protagonismo, dos agentes económicos e sociais. Seria ilusório que os agentes políticos assumissem que a condução do processo de modernização lhes ficasse em terreno reservado, sem qualquer partilha do poder de decisão na economia. Se assim sucedera, porventura o controlo das rédeas do poder

formal pudera ficar retido nos agentes políticos; mas mais não fora do que mero exercício formal de poder, sem capacidade de transmissão à realidade económica concreta, por deficiência/inexistência de mecanismos de articulação com a vida económica, já não apenas no interior do território do Estado mas no quadro, mais complexo, da concorrência internacional.

Aquilo que, correntemente, se designa por «modernização» de uma economia e de uma sociedade (i. e., o processo de transformação estrutural que os aproxima dos padrões característicos de outras economias e sociedades mais dinâmicas e tidas por mais «desenvolvidas» ou mais «modernas») é, com efeito, um exercício a médio/longo prazo de articulação entre poder político e agentes económicos e sociais.

Um tal exercício, pela complexidade que lhe é inerente e pelos efeitos dos múltiplos choques a que está necessariamente sujeito, não pode nem ser submetido a formas rígidas de planificação nem ao permanente improviso desordenado de meras iniciativas pontuais; antes pelo contrário, requer, sobre a base da articulação entre o poder político formal e os agentes económicos e sociais, o estabelecimento de um quadro de orientação estratégica que possibilite não apenas a coordenação geral de esforços, mas – e, talvez, sobretudo – o reforço recíproco dos efeitos de cada actuação significativa.

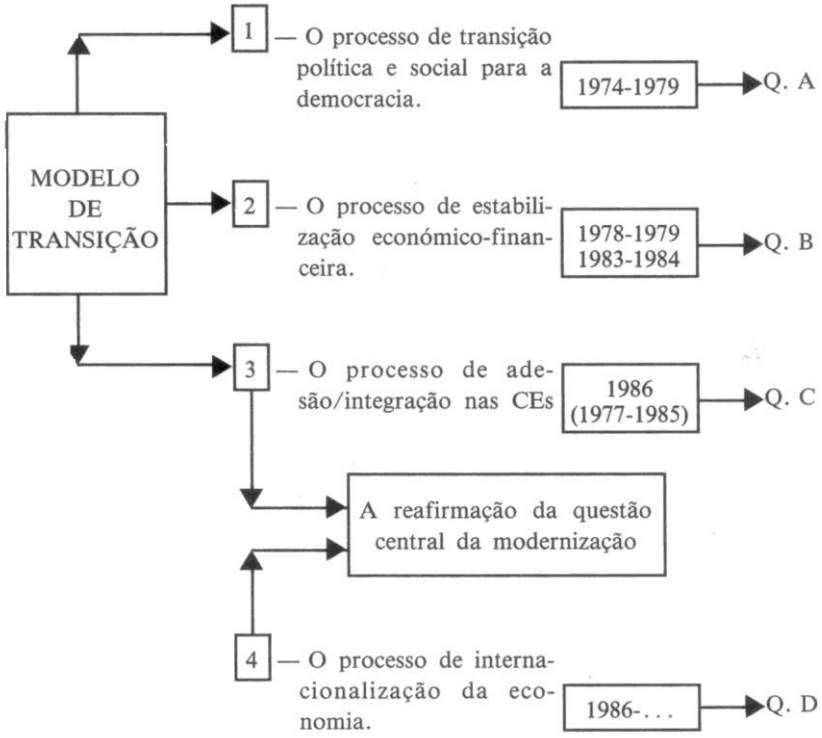
São vários – embora, certamente, não muito numerosos – os exemplos de sociedades que souberam, em momentos e circunstâncias próprios, estabelecer e implementar essa base indispensável. Na situação portuguesa actual, na perspectiva da 2.ª metade dos anos 90, o modelo de modernização constitui, em nossa opinião, o maior desafio que está já lançado às instituições de concertação social e às diversas categorias de agentes por ela responsáveis.

Poderá, porventura, ter-se uma visão mais enquadrada da dimensão e da exigência contida nesse desafio, se sistematizarmos, num esquema simplificado, aqueles que parecem ser os quatro processos principais que deverão ser incluídos nos modelos de transição e de modernização. Não se trata (nem poderia tratar-se) de uma apresentação analítica da multiplicidade de mecanismos em jogo; trata-se, apenas, de procurar, numa visão sintética, arrumar os elementos cruciais que, desde o período revolucionário de 1974-1975, deram conteúdo e condicionaram a evolução portuguesa e, obviamente, devem hoje ser vistos como factores a ter em conta naquilo que, afinal, mais interessa, i. e., a capacidade e a vontade de actuar para o futuro.

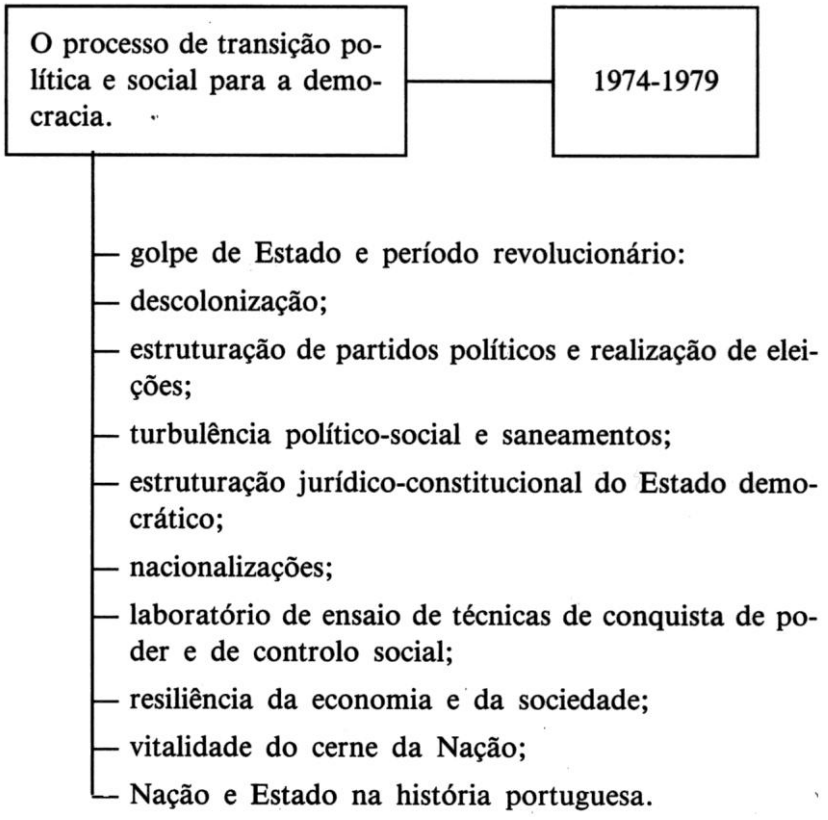
Com estas ressalvas, poderá então considerar-se a sequência de cinco quadros seguidamente apresentados.

O quadro base explicita os quatro processos de mudança, remetendo o conteúdo de cada um deles para o quadro subsequente (respectivamente identificados de A até D):

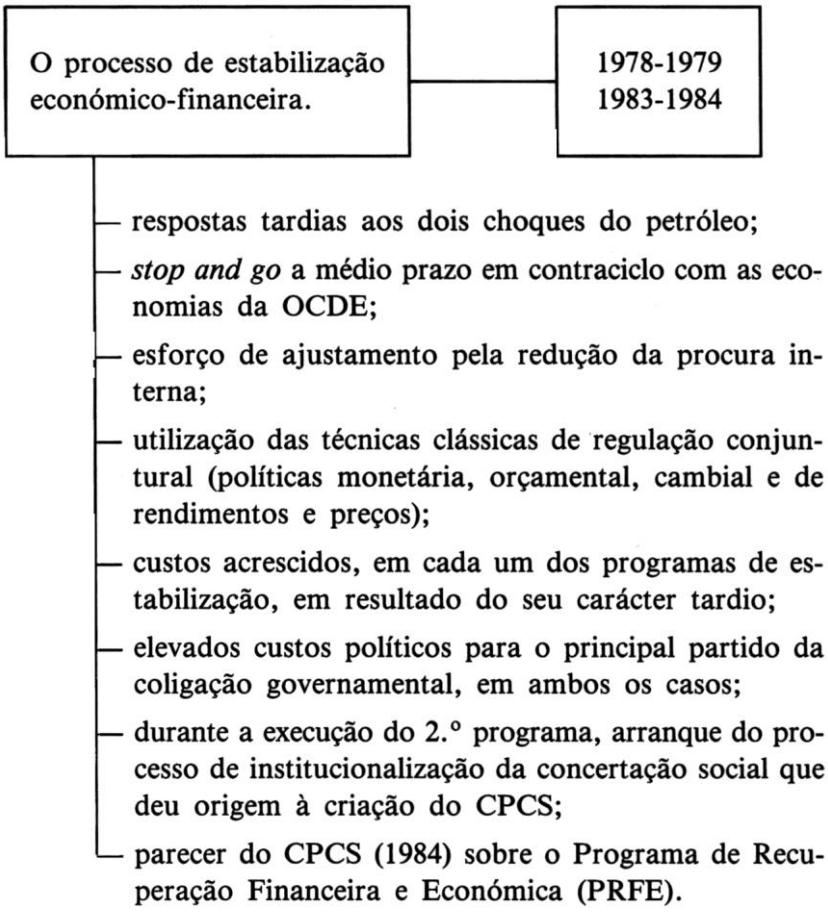
Portugal: a crise de 1974/1975 e desenvolvimentos posteriores.
Os problemas da transição e da modernização. Processos básicos de mudança



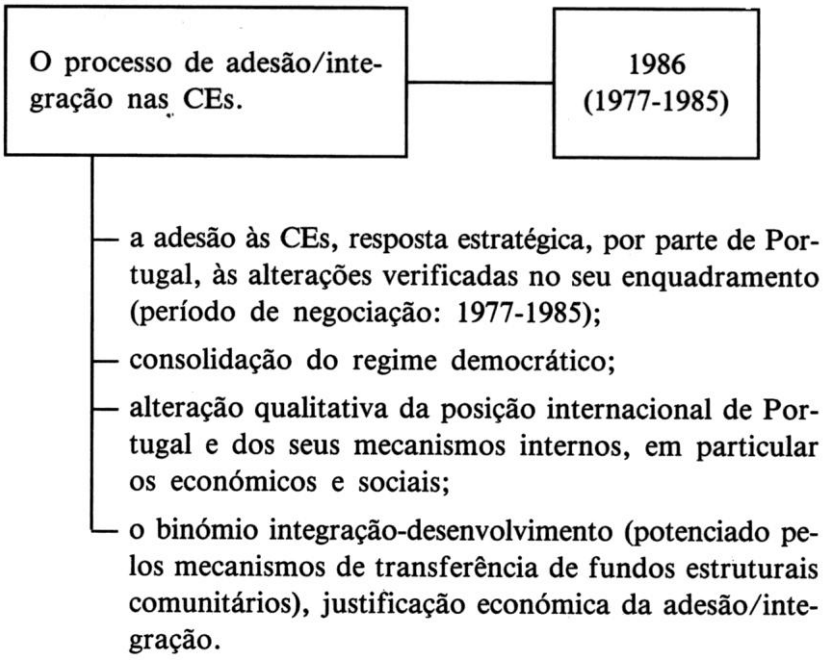
Para sistematizar o processo de transição política e social para a democracia recorreremos, então, ao Q. A:



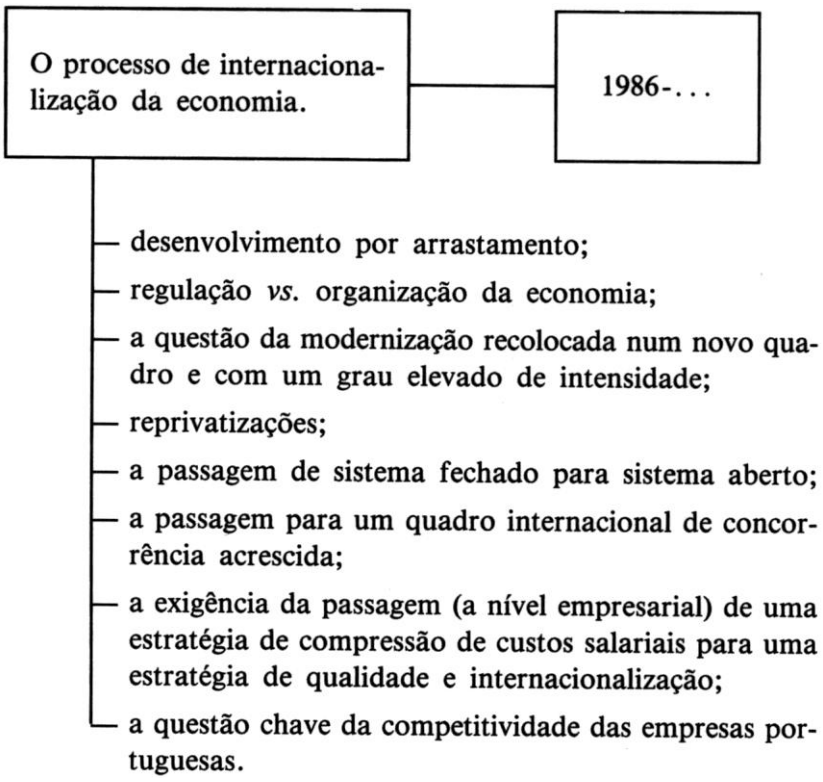
No que respeita ao processo de estabilização económico-financeira, utilizaremos o Q. B:



O essencial do processo de adesão/integração nas CEs poderá traduzir-se pelo Q. C:



Finalmente, os aspectos dominantes do processo de internacionalização da economia poderão arrumar-se conforme mostra o Q. D:



B – Do CPCS ao CES

1 – O contexto geral da criação do CPCS

Do ponto de vista da concertação social, os anos de 1983 e 1984 constituíram um ponto de viragem. Foi nesse período que se concretizaram as negociações preparatórias que viriam a dar lugar à criação do CPCS e em que se elaboraram os primeiros pareceres da nova instituição, em particular sobre o Programa de Recuperação Financeira e Económica (PRFE).

Os principais factores que se afigura terem concorrido para a evolução verificada podem sistematizar-se em três grandes grupos:

- o empenhamento do Governo;
- a gravidade da situação económica portuguesa;
- a compreensão, por parte dos parceiros sociais, da necessidade de um esforço conjunto de concertação para enfrentar as dificuldades e o seu empenhamento para se encontrar vias de solução para o futuro.

No que respeita ao primeiro, haverá apenas que referir, por ora, dois aspectos. Por um lado, o facto de a temática da concertação social estar já, desde a primeira hora da preparação do Governo, não apenas inscrita nas preocupações e, obviamente, no seu Programa (o que, só por si, não seria factor diferencial, já que o mesmo acontecera em programas anteriores), mas também – e sobretudo – assumida como linha fundamental da orientação política. Por outro lado, constituía ponto central de empenhamento por

parte do Primeiro-Ministro e de alguns outros membros responsáveis por áreas-chave da governação do País.

Como sempre acontece nestas matérias, para além das convicções e do empenhamento, foi necessária alguma persistência e a expressão prática e compartilhada por todos (Governo e parceiros sociais) da vontade de construir um aparelho institucional útil que não traduzisse apenas um conjunto normativo formal, mas, sobretudo, a expressão legislativa de um processo de interessamento e envolvimento na reflexão sobre os problemas do País por parte dos parceiros sociais organizados.

Esse cuidado ficou traduzido na metodologia adoptada para o lançamento do CPCS, a qual, no essencial, pode sistematizar-se em três fases, todas elas tendo tido lugar entre meados de 1983 e os princípios de 1984:

- uma 1.ª fase consistiu em consultas separadas a todos os parceiros sociais a nível de confederação (CAP, CCP, CIP, CGTP, UGT), para apresentar a ideia política da concertação e auscultar a disponibilidade das organizações para a futura apresentação de um ante-projecto de criação de uma instituição adequada. Foi uma fase difícil, dadas as circunstâncias;
- uma 2.ª fase tratou, essencialmente, da apresentação e discussão do texto de ante-projecto;
- finalmente, a 3.ª fase, para a qual os parceiros sociais foram convidados em conjunto (e já não separadamente) permitiu fazer a síntese das contribuições e chegar ao resultado final. O projecto de decreto-lei que institucionalizou o CPCS foi, no termo deste processo, rapidamente aprovado em Conselho de Ministros.

Cabe referir, neste brevíssimo apontamento sobre a criação do CPCS, que, enquanto as reuniões tiveram lugar separadamente, todas as cinco confederações participaram activamente nos trabalhos; quando, porém, se passou à fase de negociação em conjunto, a CGTP recusou a sua participação nas reuniões, mantendo, aliás, essa posição até à entrada em funções do CPCS e, ainda, durante mais algum tempo. Como o seu direito a ter participação activa na concertação social era indiscutido, quer pelo Governo, quer pelos restantes parceiros sociais, nas reuniões formais da nova instituição as cadeiras que lhe correspondiam eram deixadas vagas, em resultado de uma dupla atitude: por um lado, para sublinhar, claramente, esse direito (aliás inscrito na própria legislação); por outro lado, para mostrar a esperança de uma reavaliação da posição tomada (esperança essa que, aliás, viria, a breve prazo, a ser realizada).

No que respeita ao segundo factor apontado (a gravidade da situação portuguesa), as repercussões sobre a perspectiva de lançamento de um processo efectivo de concertação social eram, compreensivelmente, mais complexas.

Desde logo, os indicadores objectivos mostravam (como se pode verificar pelos quadros em anexo) o grau de deterioração das condições de funcionamento da economia. Isso induzia, compreensivelmente, uma preocupação intensa com aspectos imediatos aos quais, pesasse embora o esforço de estabilização que estava já em curso, os parceiros sociais faziam referência constante.

Em paralelo, tornava-se evidente, face à situação, a necessidade da adopção das medidas de estabilização (com os inerentes custos) e, nesse contexto, a própria relevância de um processo de concertação adquiria forma como que por si própria, isto é: a rotina organizada das reuniões era uma via informal de manter os parceiros sociais ao corrente dos factos, das razões e dos resultados da política económica e suas

repercussões sobre a economia e, reciprocamente, de auscultar e avaliar as suas reacções e as suas posições e, sempre que possível, as ir incorporando na própria condução da política.

Finalmente, importa ter presentes ainda dois aspectos de fundo, também eles fortemente pesando no contexto geral em que o CPCS foi criado. Por um lado, o estado de espírito de pessimismo generalizado, raiando a descrença, que os agentes económicos e sociais manifestavam e que, compreensivelmente, dava lugar a um efeito de composição com os custos efectivos sobre as empresas e os trabalhadores. Por outro lado, o sentimento claro, partilhado por todos os intervenientes, de que os problemas da economia portuguesa não poderiam ser reconduzidos à adopção das medidas urgentes de correcção conjuntural.

Daí que, em razoável sintonia, toda a lógica global da política económica para enfrentar a situação verificada na viragem de 1982 para 1983 e, em particular, ao longo do 1º semestre de 1983, se baseasse na sequência articulada de três programas: o PGCE (Programa de Gestão Conjuntural de Emergência), o PRFE (Programa de Recuperação Financeira e Económica) e o PMEP (Programa de Modernização da Economia Portuguesa). Destes três, a actividade institucionalizada da concertação social incidiu, predominantemente, no PRFE tendo, porventura, constituído uni caso significativo do exercício da concertação naquele que se nos afigura ser o seu terreno relevante: o conjunto da política económica e não apenas o mero acerto de linhas de orientação para a política de rendimentos e preços.

Quanto aos dois outros programas, a realidade foi outra, por diferentes ordens de razões: o PGCE (em que avultavam as medidas imediatas de estabilização e o acordo negociado com o FMI) não podia, por sua natureza, ser previamente negociado em termos de concertação, só cabendo a sua apresentação e o seu debate *a posteriori*; por seu lado, o PMEP (que estava intimamente ligado aos efeitos da futura adesão às CEs) apenas foi objecto de uma primeira referência porquanto, em resultado da evolução política, não houve lugar a que se materializasse. Mas constituiria, obviamente, peça central de toda a actividade do CPCS, enfrentando – finalmente – a temática, decisiva, do modelo de modernização na óptica (que lhe é própria e, portanto, única aceitável) do médio/longo prazo.

No que respeita ao terceiro factor inicialmente apontado (a compreensão da necessidade da institucionalização da concertação social) afigura-se-nos ter sido, de entre todos, o de maior relevância; com efeito, sem a vontade dos parceiros sociais, nada teria sido concretizado em termos úteis – ter-se-ia ficado, quanto muito, por uma mera estrutura formal.

Os parceiros sociais, confrontados com a situação de 1983-1984, cientes das experiências anteriores, preocupados com a agudização dos problemas correntes na economia e sujeitos a urna vaga significativa de pessimismo, posicionaram-se em função de dois vectores básicos:

- o primeiro, marcado por um certo cepticismo quanto à viabilidade de se encetar um processo efectivo e consistente de concertação social;
- o segundo, exprimindo um misto de necessidade e de oportunidade de afirmação do seu protagonismo face a problemas fundamentais (imediatos e para o futuro) da economia portuguesa.

Reflectindo, hoje, sobre a experiência daqueles anos difíceis (e beneficiando da vantagem do distanciamento, quer temporal quer operacional), afigura-se-nos que, em termos globais, o posicionamento dos parceiros sociais foi, deliberada e claramente, no

sentido do predomínio do segundo vector, progressivamente ultrapassando o peso inicial do primeiro.

Importará acrescentar que a experiência desses momentos da criação e dos primeiros tempos de existência do CPCS não pode, de modo algum, ser perspectivada em termos da sua limitação aos circunstancialismos da época. Pelo contrário, trata-se de uma situação que exprimiu e, de alguma forma, conteve no seu interior e de modo potenciado, todos os elementos de um problema mais geral e, porventura, ainda mais premente na óptica dos anos 90 do que então o foi. Trata-se de um dos problemas mais complexos das sociedades modernas, a saber: o do grau de consciência (e de consequente organização) por parte dos agentes económicos e sociais face às realidades da política económica (e social) nas sociedades, particularmente nos períodos de dificuldade e, por maioria de razão, perante o impacte de mutações profundas que estão, em vagas crescentes, a manifestar-se.

É todo o problema da articulação entre conceptualização, política e prática da concertação social nas sociedades actuais (particularmente as europeias). Não cabe, neste texto, abordá-lo; mas seria truncá-lo indevidamente o simples facto de o ignorar. É que, no que conta, não se trata de um problema específico do contexto da criação do CPCS há nove anos atrás – trata-se, no que é essencial, de matéria decisiva para a evolução das economias e das sociedades europeias na década, certamente conturbada, dos anos 90.

2 – A sequência da política económica e a articulação com os parceiros sociais

No período do programa de estabilização 1983/1984, a prioridade, imediata da política económica foi, obviamente, o controlo da situação das contas externas. Os resultados obtidos permitiram, num quadro mais alargado, melhorar significativamente a situação em termos de evolução para o restabelecimento dos equilíbrios económicos fundamentais e para a estabilização financeira, resultado que se tornou claro no decurso de 1985. Tal facto, resultante dos esforços no campo da mera regulação conjuntural da economia, seria potenciado por dois factores. Por um lado, pela adopção de medidas de fundo no domínio de alterações estruturais na economia, em que assume particular relevo a abertura da banca e dos seguros ao sector privado; por outro lado, pela concretização das negociações de adesão à CE (para o resultado das quais o esforço de estabilização deu contribuição não-negligenciável) e a que nos referiremos adiante.

A partir da viragem do 1.º para o 2.º semestre de 1985, reforçada no inicio de 1986, o quadro macroeconómico português estava profundamente alterado para melhor, como veremos, sumariamente, em parágrafos posteriores.

Neste momento importa, sobretudo, salientar a articulação com os parceiros sociais, designadamente no selo do CPCS.

Reflectindo sobre a evolução verificada nessa 2.ª metade dos anos 80, afigura-se-nos que ela poderá ser sistematizada em quatro tópicos fundamentais.

O primeiro, para explicitar uma fase inicial, na viragem de 1985 para 1986, de hesitação (por parte do Governo) quanto à utilidade do instrumento existente – o CPCS – que conduziu ao reencontro dessa utilidade e à preservação do pequeno aparelho institucional, com ajustamentos internos.

O segundo, para sublinhar os efeitos do novo contexto macroeconómico e a prossecução de uma política de crescimento.

O terceiro, mais relevante na perspectiva de análise que agora importa, para salientar o facto, com significado sociológico, de os parceiros sociais pretenderem salvaguardar, embora num contexto diferente, a sua actuação e o seu protagonismo possível em sede de concertação social.

Finalmente, o quarto e mais importante, para assinalar uma alteração básica na articulação entre política económica e concertação social: esta última passa a ser, predominantemente, um instrumento de diálogo e orientação da política de rendimentos e preços e de problemas específicos da área das relações laborais (lei dos despedimentos, lei das greves, horário de trabalho, etc.) deixando de se ocupar, directa e especificamente, com a temática global e as matérias sectoriais da política económica.

Na sequência destes quatro tópicos principais – e, de modo especial, do último –, o CPCS constitui o quadro institucional em que são negociados a Recomendação (sobre Política de Rendimentos para 1987) em 29 de Julho 1986, o Acordo de Política de Rendimentos para 1988 em 25 de Janeiro 1988, o Acordo Económico e Social (para 1991) em 19 de Outubro 1990 e o Acordo de Política de Rendimentos para 1992 em 15 de Fevereiro de 1992.

3 – O ponto de viragem 1985-1986 e a gestão macro no quadro da integração nas CEs

Com a entrada em vigor, a 1 de Janeiro de 1986, do Tratado de Adesão às CEs, desencadeou-se um processo global e complexo de transformação das condições de funcionamento e de desenvolvimento da economia e da sociedade portuguesas. Não cabe, neste texto, fazer a sua análise; mas já interessará, pelo menos, sublinhar alguns dos seus aspectos directamente ligados à temática da concertação social e, em complemento, estabelecer um quadro estatístico de base com um conjunto de indicadores seleccionados, cobrindo o vinténio de 1972 a 1991 (é o quadro Q. A.7, em anexo).

O principal efeito da adesão/integração sobre a economia portuguesa – e, consequentemente, aquele que de modo determinante alterou todo o quadro da sua inserção na economia internacional e as suas condições de desenvolvimento – foi a passagem de um quadro de uma economia historicamente atrasada e marginal em relação ao «centro» de poderio e riqueza da Europa Ocidental para um quadro em cujo contexto a economia portuguesa (e, *mutatis mutandis*, no caso espanhol) passou a estar, pela primeira vez desde os inícios da Revolução Industrial do século XVIII, política e institucionalmente ligada como parte integrante do sistema decisório do «centro» europeu.

A partir dessa alteração fundamental (que constituiu a resposta estratégica, por parte de Portugal, às transformações no seu enquadramento verificadas nos anos 60 e, sobremaneira, na década de 70), todo o quadro da vida futura do País e, consequentemente, a percepção por parte dos parceiros sociais sobre a realidade e, por maioria de razão, a sua concepção quanto a estratégias de resposta, todo esse quadro básico para a acção vinha alterado. E, se mostrava, certamente, riscos a atender, continha também oportunidades e perspectivas de desenvolvimento Económico e social e de afirmação do País como as gerações vivas não tinham ainda conhecido.

A posição dos parceiros sociais no CPCS (não incluindo, por auto-exclusão, a CGTP) sobre a fase final das negociações e, no imediato pós-assinatura do Tratado, sobre o novo quadro e os novos desafios da economia e da sociedade portuguesas foi, globalmente, positiva, embora, seguramente, muito matizada em função de diferenças

de avaliação de base e, por vezes, de posicionamentos tácticos na defesa de interesses concretos.

Para além desse aspecto de carácter geral, constituíam pontos-charneira, a requererem atenção especial, alguns temas que viriam a revelar-se ao longo da 2.ª metade dos anos 80 (e a projectar-se, em novas formulações, sobre os anos 90).

Desde logo, a necessidade de transmitir aos parceiros sociais informação sobre os, resultados que iam sendo atingidos nas negociações e as linhas gerais das implicações do Tratado.

Em segundo lugar, perspectivar (e debater) os efeitos do impulso previsível (e que viria a concretizar-se nos anos pós-adesão) para o desenvolvimento da economia portuguesa, explicitando o conceito-charneira que, na perspectiva económica, enformara toda a negociação da adesão: o «binómio integração-desenvolvimento», para retomar a terminologia utilizada ainda nos primeiros anos da negociação.

O terceiro aspecto de interesse directo para os parceiros sociais portugueses foi a perspectiva e a necessidade de participação directa no Comité Económico e Social das CEs e, em paralelo, o desencadear (que, de início, foi difícil) da presença física das Confederações em Bruxelas, através de representações próprias.

Finalmente, para o CPCS no seu conjunto, ganhava uma nova dimensão – contribuindo também para a abertura de horizontes mais alargados – a passagem a uma nova fase de institucionalização da relação com os seus congéneres dos outros Estados-membros na sequência, aliás, de iniciativas de contactos formais que, ainda antes da adesão, tiveram lugar e de entre os quais assumiu particular importância a realização, no Porto, em 18 de Outubro de 1985, da reunião anual dos presidentes e secretários-gerais dos Conselhos Económicos e Sociais e do Comité Económico e Social da CEE.

Na sequência da viragem fundamental de 1985-1986, de que aqui apenas deixamos mera referência, o Pais e, com ele, os parceiros sociais encontraram-se perante um novo quadro, de que derivavam novos referenciais cuja compreensão, de início, não foi, nem talvez pudesse ser, fácil e imediata.

Esse novo quadro implicava, sobretudo, profundas alterações estruturais nas condições de enquadramento da economia portuguesa, modificando, consequentemente, as exigências e as condições da evolução da economia portuguesa; em paralelo, no plano conjuntural, a convergência de um conjunto de factores exógenos favoráveis (baixa do preço do petróleo, enfraquecimento da cotação do dólar americano, descida das taxas de juro internacionais) contribuía fortemente para reforçar o momento da recuperação da economia já iniciada em 1985 na sequência dos efeitos positivos do programa de estabilização.

Os anos de 1986 e 1987 foram anos de excelente desempenho da economia portuguesa e abriram um período de cerca de 6-7 anos (1985-1986 até 1990-1991) de crescimento da economia. Os documentos principais que estabeleceram a orientação da política económica foram o Programa de Correcção Estrutural do Défice Externo e do Desemprego (PCEDED) (na sua versão de 1987 e na sua revisão de 1989) e, posteriormente, quando a temática da convergência no quadro comunitário em ordem à realização da UEM passou a prevalecer nas preocupações da política económica portuguesa, o QUANTUM (Quadro de Ajustamento Nacional de Transição para a União Económica e Monetária) (correntemente designado por Ql) de 1990 e pelo Programa de Convergência Q2 de 1991.

Por sob este enquadramento formal (que, compreensivelmente, ia reflectindo também as vicissitudes e os condicionalismos da própria evolução da economia e do enquadramento comunitário) afigura-se-nos que foram ganhando forma alguns

mecanismos, mais ou menos difusos, mas que obviamente teriam importância crescente para o futuro e sobre os quais teria cabido às instituições de concertação social parcela fundamental de acompanhamento e de debate, para além do mero campo da actividade política formal.

Constituíam – e ainda constituem – problemas fundamentais, sem elemento relevante de imprevisibilidade, algumas questões de entre as quais eram mais notáveis as seguintes:

- a articulação, num período particularmente favorável, entre, por um lado, a prosperidade visível ligada ao crescimento do rendimento *per capita* e, por outro lado, a modernização da estrutura produtiva do País;
- a temática, certamente complexa mas não por isso menos relevante, da articulação entre o desenvolvimento da esfera financeira e a adaptação da economia real às novas condições de concorrência;
- a definição, face às responsabilidades e aos interesses dos parceiros sociais, de um quadro orientador para responder ao embate de um processo geral de reestruturação industrial na economia portuguesa que era facilmente previsível na perspectiva da concretização do chamado «mercado interno» decorrente do Acto único Europeu (AUE);
- a ligação (verdadeiramente nevrálgica para o futuro da economia portuguesa) entre uma estratégia adequada de privatizações e a questão central da formação de grupos económico-financeiros de matriz portuguesa que (após a ruptura decorrente dos acontecimentos de 1975) pudessem vir a constituir interlocutores portugueses credíveis no quadro concorrencial da economia comunitária;
- a criação de um enquadramento favorável ao desenvolvimento da capacidade competitiva de empresas portuguesas, de modo a haver alguma possibilidade de enfrentar com êxito sustentado os efeitos, sobre a economia portuguesa, do duplo mecanismo globalização dos mercados/internacionalização das economias.

Parece poder concluir-se que, no campo próprio de actuação da concertação social, se verificou, na quase década desde 1983-1984, a partir dos passos que deram origem ao CPCS, uma translação na correspondência entre os problemas centrais da economia e as matérias objecto de produção dos documentos principais.

Com efeito, à preocupação com os problemas da estabilização e da recuperação financeira e económica, prementes nos anos difíceis de 1983/1984, e que foram objecto do já citado parecer sobre o PRFE, veio a suceder, na 2.ª metade dos anos 80 e na viragem para os anos 90, uma preocupação sobretudo orientada para o domínio da política de rendimentos e preços e das condições do regime laboral. Mas, como vimos acima, estavam (e estão) em jogo questões fundamentais de índole mais geral e de maior peso na evolução futura da economia (e, obviamente, com repercussão sobre os preços e rendimentos) que requeriam debate aprofundado ao nível tripartido da concertação social institucionalizada. Trata-se dos temas ligados à modernização da economia – e, consequentemente, do tratamento já não sobretudo de aspectos de *regulação* conjuntural mas de questões fundamentais de *organização* da economia, indo explicitamente até ao nível da articulação das estratégias dos agentes económicos relevantes e não apenas da actuação ao nível dos agregados macroeconómicos, na certeza de que, na realidade, estes últimos são, afinal e no que consistentemente conta, o resultado das primeiras.

Numa palavra: o problema central do posicionamento estratégico (e dos seus condicionantes e dos seus campos de possibilidade) das empresas, dos grupos económico-financeiros e do Estado já estava posto e pedia solução.

4 – O novo contexto da concertação social no quadro pós-92

Na sequência da concretização do AUE, o ano de 1992 adquiriu, ao longo dos últimos cinco anos, como que um valor simbólico, não sendo de estranhar que a expressão «símbolo 92» viesse, afinal, a traduzir o conjunto muito complexo de transformações que estão a dar origem a um novo contexto de toda a actividade económica e social nas CEs. Acresce que a situação actual (política, económica e social) no plano comunitário em nada contribui, neste 1.º mês de 1993, para simplificar o quadro em que estão a ocorrer as transformações inicialmente induzidas pelo AUE e potenciadas (quer pela positiva, quer pela negativa) pelas vicissitudes da ratificação e concretização do Tratado de Maastricht.

Reflectindo sobre as questões do quadro pós-1992 (o mesmo é dizer, sobre aquelas que já podemos identificar para os anos 90), afigura-se-nos que a estrutura institucional da concertação social poderia estar particularmente atenta e assumir, para si e na plenitude dos seus direitos/deveres, um papel-charneira em relação a três problemas básicos da economia e da sociedade portuguesas: modernização do aparelho produtivo; resposta ao duplo mecanismo globalização dos mercados/internacionalização das economias; relação entre dinâmica social e governabilidade.

Não se trata de qualquer banal exercício teórico, pelo deleite da compreensão dos fenómenos e dos seus mecanismos de interligação; nem pode tratar-se de reconduzir (muito menos de reduzir) os elementos fundamentais da evolução da economia e da sociedade à gestão, metodologicamente simplificada, de um conjunto de variáveis quantificáveis.

Trata-se, ao que nos parece, de questões essenciais do e para o nosso futuro colectivo, por duas ordens de razões: a primeira resulta da própria importância dos fenómenos na realidade contemporânea e que, naturalmente, se revestem de dimensões específicas no caso português; a segunda, mais relevante, resulta do efeito de composição, no interior da economia portuguesa, entre as mutações no exterior e as vulnerabilidades internas acumuladas.

Tal efeito de composição tornar-se-á mais explícito na sequência da progressiva percepção, por parte dos agentes económicos, de um contexto novo (que, por simples comodidade de raciocínio, poderemos referenciar à entrada formal em vigor do «mercado interno») e – o que constitui o ponto essencial da questão – a necessidade de encontrar as respostas a essa nova situação.

Pode sistematizar-se o que mais interessa dessa transformação essencial, economizando explicação mais extensa, através do quadro seguinte, no qual se apresentam (para duas colunas que exprimem a situação ainda «anterior» na sua passagem para a situação já «actual» e sobretudo futura) as três linhas em que sumariamente se traduzem aquosas que se configuram como as principais alterações estratégicas no terreno da competição empresarial.

Uma realidade radicalmente nova para as empresas portuguesas

	O saldo da BTC como factor determinante da política económica e das condições gerais da actividade das empresas.		A intensificação da concorrência dos mercados (interno e externo) como factor determinante da actividade das empresas. Efeitos sobre as quotas de mercado e as margens de lucro.
De	Um sistema económico-social fechado em que o Estado pode artificializar as condições de produção.	Para	Um sistema económico-social aberto em que se afirma a pressão concorrencial de empresas mais fortes (no mercado e nos investimentos). Reestruturação industrial.
	Uma estratégia básica de resposta por parte das empresas através da compressão dos custos salariais reais.		Uma dupla exigência no plano da estratégia das empresas: qualidade e internacionalização.

Reteremos, do quadro anterior, apenas três comentários de carácter geral sobre aspectos relacionados com o conjunto dos mecanismos nele mencionados e que afectam toda a economia portuguesa.

Em primeiro lugar, para salientar que as adaptações exigidas às empresas portuguesas implicam, para terem resultados úteis, esforço e custos que poderão ser melhor geridos com a participação esclarecida e activa dos parceiros sociais. Caso contrário, não será provavelmente possível estabelecer um quadro, simultaneamente amortecedor de tensões sociais e potenciador de energias empresariais, sem o qual nos parece que poucas unidades empresariais, por si sós, estarão em condições de responder à nova situação em termos vantajosos. E, se assim for, todos (Estado, trabalhadores e empresários, isto é, a economia portuguesa) perderão. A busca de soluções individuais competitivas na ausência de um quadro geral de referência e de identificação e utilização de vias de cooperação convergentes não constitui (numa economia vulnerável e sem dimensão significativa, como a portuguesa) garantia de bom resultado.

O segundo comentário pretende pôr em evidência um objectivo estratégico nacional que, frequentemente, tem sido mal colocado, pelo simples facto de tão repetido em termos desenquadrados do seu contexto teórico (e prático): a tarefa de construção e afirmação de grupos económico-financeiros de matriz portuguesa e com os seus interesses e as suas estratégias interligados com a modernização da economia portuguesa.

Nada adianta, em termos operacionais, nesta matéria, repetir, hoje e para o futuro, recordações da situação anterior a 1974-1975; as considerações sobre essa realidade apenas serão úteis em três dimensões: como conhecimento factual da evolução histórica, como base para a compreensão dos seus mecanismos; como tipificação das

situações que, na economia portuguesa, têm bloqueado e/ou impedido os processos, necessariamente longos, de acumulação consistente de capital; finalmente, como elemento histórico de apoio aos esforços de continuidade, para o futuro, a partir de uma cultura empresarial que saiba articular a sua tradição (mesmo nos maus momentos) com a capacidade de progresso e de afirmação perante novas realidades.

O que conta é o problema central de a economia portuguesa vir ou não a dotar-se de estruturas organizacionais com dimensão e com a capacidade de produção de estratégias que lhes permitam ter actuação significativa nas novas condições de concorrência. Sem enfrentar e resolver esse problema, a economia portuguesa não passará de um campo de manobra para as estratégias de outras estruturas organizativas actuando, compreensivelmente, em função dos interesses das economias de que são originárias e que só ocasionalmente serão coincidentes com a modernização da economia portuguesa. A existência de grupos económico-financeiros de matriz portuguesa (constituindo centros de racionalidade determinantes que estruturem os componentes fundamentais da economia portuguesa e assegurem uma articulação razoavelmente activa com as restantes economias) constitui, em nossa opinião, condição decisiva para a afirmação da economia portuguesa no futuro. Poderá, sem qualquer risco, afirmar-se que, feita a adesão à CE, é essa a «tarefa principal» a que os agentes económicos e sociais portugueses têm de corresponder.

Tendo presente o conteúdo do quadro anterior, torna-se óbvio (talvez demasiado óbvio) que se não trata de tarefa fácil; mas a história das sociedades e das economias que se afirmam não está, necessariamente, assente em facilidades e em atitudes de comodismo e de irresponsabilidade.

O terceiro e último comentário decorre, por assim dizer directamente, dos dois anteriores. Parece-nos evidente (ou, pelo menos, razoável) que, encarando com alguma seriedade os desafios postos à economia e à sociedade portuguesas actuais numa perspectiva de futuro, não será bom caminho que as forças políticas formais concentrem em si a única parcela decisiva do poder de definição e concretização da evolução futura. Para além de outros aspectos negativos, seria uma redução unidimensional de mau augúrio, se atendermos à complexidade inerente ao mundo actual (e futuro previsível).

A sociedade portuguesa não é particularmente vigorosa e auto-afirmativa; não pode assegurar-se, por outro lado, que as suas *elites* constituam modelo excelente de produção e difusão de ideias capazes de desencadear fenómenos sociológicos de dinamismo e de progresso. Mas há sentimentos básicos de responsabilidade face às situações que não podem (ou, mais correctamente, não devem), numa banal atitude de mediocridade, ser apagados ou, simplesmente, diluídos através do abandono da reflexão e da acção para a prossecução do bem-comum. Afigura-se-nos ser na sequência deste tópico elementar que deverá ser perspectivado o papel futuro da concertação social no nosso país. Não se trata, evidentemente, de uma «panaceia»; trata-se, tão-somente, de algo de essencial em que os parceiros económicos e sociais organizados venham a assumir, inequivocamente, o seu papel na construção da vida colectiva e, indirectamente, constituam um detonador para o revigoramento da sociedade e da economia portuguesas.

É neste contexto geral que deveremos situar o quadro de exigências inexoravelmente associado à criação, pela Lei n.º 108/91, de 17 de Agosto, do Conselho Económico e Social (CES), cuja regulamentação foi consagrada pelo Decreto-Lei n.º 90/92, de 21 de Maio.

IV – REFLEXÕES FINAIS

Para concluir este texto, parece-nos razoável alinhar, sem quaisquer desenvolvimentos adicionais, cinco reflexões que, de alguma forma, estabeleçam uma ligação entre o que foi apresentado e a realidade que, correntemente, se desenrola perante todos nós.

A primeira, certamente para salientar, no domínio complexo da relação entre concertação social e política económica, a necessidade de permanente acompanhamento e de cuidado para com as correcções necessárias no contraponto entre o modelo conceptual e os circunstancialismos da realidade.

A segunda, que fortemente reforça a intensidade da primeira, apenas para relembrar o sentimento e a realidade objectiva das forças de mudança que estão a alterar profundamente as economias (e, subsequentemente, as sociedades) determinando novas composições de forças e novas configurações estratégicas, às quais nenhum país ficará imune.

A terceira, especificamente orientada para a situação portuguesa, para explicitar aquilo que, parecendo estar inscrito na observação elementar das coisas e dos homens, surge, frequentemente, como que envolvido em névoa, entorpecendo ou, pelo menos, dificultando a compreensão: as mudanças na economia e na sociedade portuguesas nos anos 90 serão, muito provavelmente, mais extensas e mais profundas do que aquelas que ficaram na memoria dos que já estavam activos na década entre meados dos anos 70 e meados dos anos 80. E dai que se levante, de imediato e em toda a plenitude das suas consequências, o problema da capacidade de compreensão, de resposta e de assumpção de responsabilidades por parte dos agentes económicos e sociais mais conscientes e mais capazes.

A quarta, para sistematizar aquele que nos parece ser o núcleo duro sobre que pode assentar o desenvolvimento do conceito e da concretização da concertação social. Consiste na opção consciente e consistente pelo segundo termo de cada uma das seguintes três antinomias elementares:

i) Conflito/participação;

ii) Simplicidade (sociedade tradicional com baixos níveis de sofisticação organizacional e de tecnologia)/complexidade (sociedade avançada com elevados e crescentes níveis de complexidade e de tecnologia);

iii) Predomínio da conquista e da manutenção do poder político em termos pessoais ou de um grupo específico/processo social de busca de mecanismos de gestão participada de estruturas complexas e em transformação.

A quinta, para explicitar o papel decisivo, para o futuro de Portugal, do envolvimento do conjunto tripartido dos agentes da concertação social na resposta ao problema central da modernização do país – que, no caso, equivale à constituição da única base viável para a afirmação de Portugal no mundo de concorrência dura em que vivemos e que não acolhe (porventura nem sequer compreende) nostalgismos, sentimentalismos ou demagogia. Talvez perceba, mesmo de pequenos Estados, o esforço, o trabalho, a lucidez, a capacidade de organização, a perseverança, a sobriedade, a firmeza, porventura a honestidade de princípios morais, em suma: o efeito, sobre a economia e a sociedade, do padrão de valores potencialmente contido nos recursos humanos.

Apenas mais uma palavra que, sendo de esperança, também é de exigência para todos nós: o conceito e a realidade da concertação social não podem, em si mesmos, dar as respostas necessárias a estes cinco grupos de questões. Tais respostas sairão apenas da capacidade e da energia de cada um de nós, socialmente organizadas em ordem ao bem-comum; mas a concertação social é – e nisso vai toda a sua potencialidade – um forte factor de aglutinação polarizada de esforços, sem a qual não haverá quadro estratégico de referência para o futuro da economia e da sociedade portuguesas.

Lisboa, 20 de Janeiro de 1993

Q. A.1

	Situação quanto a acordo	ΔIPC	ΔDCP	ΔSR (IPC)	ΔSR (DCP)	ΔSMR (IPC)	ΔSMR (DCP)	ΔPMRGR (IPC)	ΔPMRGR (DCP)
1983		25,5	25,5	— 3,2	— 5,1	— 3,2	— 3,2	— 17,6	— 17,6
1984	—	29,3	28,5	— 6,0	— 7,5	— 7,2	— 6,6	— 8,6	— 8,0
1985	P	19,3	19,3	3,8	1,9	3,2	3,2	— 12,9	— 12,9
1986	—	11,7	14,0	5,5	3,7	4,9	2,8	30,4	27,7
1987	R	9,4	10,3	5,3	5,3	2,4	1,5	28,8	27,8
1988	A_1	9,7	9,7	4,0	0,1	— 1,6	— 1,6	2,9	2,9
1989	—	12,6	13,0	0,5	— 0,4	0,4	0,0	0,4	0,0
1990	—	13,4	13,4	4,6	3,4	0,4	0,4	10,6	10,6
1991	A_2	11,4	11,4	5,9	5,7	2,8	2,8	5,1	5,1
1992	A_3	8,9	-	-	-	1,9	-	3,9	-

P — Parecer do CPCS sobre o PRFE (sub-capítulo relativo a «Política de Rendimentos e Preços») de 19.SET.84;
R — Recomendação do CPCS (sobre «Política de Rendimentos para 1987») de 29.JUL.86;
A_1 — CPCS, Acordo de Política de Rendimentos para 1988 de 25.JAN.88;
A_2 — CPCS, Acordo Económico e Social de 19.OUT.90;
A_3 — CPCS, Acordo de Política de Rendimentos para 1992 de 15.FEV.92;
IPC — índice de preços no consumidor;
DCP — deflacionador do consumo privado;
SR — salário real;
SMR — salário mínimo real;
PMRGR — pensão mínima do regime geral (real).

Todos os valores são expressos em variação (Δ) anual, em percentagem.

Fontes: Documentos do CPCS; Banco de Portugal; Ministério do Emprego e da Segurança Social.

Q. A.2

PIB

Taxas de variação em termos reais

	Portugal	Espanha	França	Alemanha	Itália	R. Unido	Irlanda	Grécia	Eur. 12
1974-1983	2,5	1,7	2,2	1,6	2,9	1,1	3,8	2,5	1,9
1984.....	— 1,9	1,8	1,5	2,8	3,0	2,1	4,4	2,8	2,3
1985.....	2,8	2,3	1,8	2,0	2,6	3,6	2,5	3,1	2,5
1986.....	4,1	3,2	2,4	2,3	2,5	3,9	— 0,4	1,4	2,7
1987.....	5,3	5,6	2,0	1,7	3,0	4,7	4,4	— 0,5	2,9
1988.....	3,9	5,2	3,6	3,7	4,2	4,6	3,9	4,1	4,0
1989.....	5,4	4,8	3,6	3,3	3,2	2,2	5,9	2,8	3,3
1990.....	4,0	3,7	2,8	4,7	2,0	0,8	5,7	— 0,3	2,8
1991.....	2,0	2,5	1,3	3,3	1,1	— 1,8	1,3	0,7	1,3
1992.....	1,7	3,1	2,3	2,2	2,0	2,0	2,3	1,2	2,2

Fonte: *Économie Européenne,* n.° 50, Dezembro de 1991.

Q. A.3

Salários reais (deflacionados pelo DCP)

Taxas de variação anual

	Portugal	Espanha	França	Alemanha	Itália	R. Unido	Irlanda	Grécia	Eur. 12
1974-1983	2,4	2,6	2,6	1,2	2,2	1,8	2,5	3,7	1,9
1984.....	— 5,6	— 0,9	0,4	0,9	— 0,1	0,6	3,2	2,4	0,2
1985.....	2,6	1,1	0,6	0,9	1,0	1,8	2,7	4,3	1,0
1986.....	6,8	0,8	1,7	3,7	1,8	,8	0,3	— 7,9	2,5
1987.....	7,2	0,9	0,3	2,2	3,3	3,0	2,4	— 5,0	2,0
1988.....	3,1	1,1	1,1	1,7	4,0	2,9	2,9	4,0	2,1
1989.....	0,8	— 0,5	1,2	— 0,2	3,0	2,8	2,2	2,9	1,1
1990.....	3,7	1,2	1,9	1,5	3,9	2,7	5,9	0,0	2,3
1991.....	6,6	1,8	1,5	2,6	1,7	1,7	3,5	— 1,7	1,9
1992.....	4,5	1,3	0,9	1,5	1,5	1,1	3,0	— 2,3	1,3

Fonte: *Économie Européenne,* vol. cit

Q. A.4

Taxas de desemprego *

	Portugal	Espanha	França	Alemanha	Itália	R. Unido	Irlanda	Grécia	
1974-1983	6,6	9,4	5,7	3,7	6,9	6,1	9,7	3,2	6,0
1984.....	8,7	20,6	9,8	7,1	9,5	11,3	16,8	8,1	10,7
1985.....	8,8	21,8	10,2	7,1	9,4	11,4	18,2	7,8	10,8
1986.....	8,2	21,1	10,3	6,3	10,5	11,4	18,2	7,4	10,7
1987.....	6,8	20,4	10,4	6,2	10,2	10,4	18,0	7,4	10,3
1988.....	5,6	19,3	9,9	6,1	10,8	8,5	17,4	7,6	9,7
1989.....	4,8	17,1	9,4	5,5	10,7	7,0	16,0	7,5	8,9
1990.....	4,6	16,1	9,0	5,1	9,8	6,4	15,6	7,5	8,4
1991.....	4,0	15,8	9,5	4,6	9,4	8,4	16,8	8,8	8,6
1992.....	4,2	15,5	10,1	5,0	9,5	9,8	18,1	9,3	9,1

* Em % da população activa civil.

Fonte: *Économie Européenne,* vol. cit.

Q. A.5

Produtividade

PIB a preços constantes por pessoa ocupada; taxas de variação anual

	Portugal	Espanha	França	Alemanha	Itália	R. Unido	Irlanda	Grécia	Eur. 12
1974-1983	3,0	3,1	2,1	1,9	1,9	1,7	3,3	1,4	2,0
1984.....	— 0,4	4,3	2,4	2,7	2,6	0,2	6,3	2,4	2,3
1985.....	2,8	3,7	2,1	1,2	1,7	2,3	5,1	2,2	1,9
1986.....	7,0	1,8	2,3	0,9	1,8	4,0	— 0,7	1,0	2,1
1987.....	4,7	1,0	1,7	1,0	2,6	2,9	3,7	— 0,4	1,7
1988.....	3,9	1,7	2,8	2,9	3,2	1,3	3,5	2,5	2,4
1989.....	4,3	1,2	2,5	1,9	3,0	— 0,6	6,0	2,5	1,7
1990.....	2,9	1,0	1,6	1,9	1,0	0,4	4,3	— 0,5	1,4
1991.....	0,8	1,8	0,9	0,5	0,3	0,5	1,3	1,6	0,8
1992.....	1,7	1,8	2,3	1,1	1,5	2,7	2,1	1,3	1,9

Fonte: *Économie Européenne,* vol. cit.

Q. A.6

Custos unitários do trabalho (em termos reais)

Com base no deflacionador do PIB; variações anuais

	Portugal	Espanha	França	Alemanha	Itália	R. Unido	Irlanda	Grécia	Eur. 12
1974-1983	0,7	0,0	0,9	—0,5	0,2	—0,4	0,2	2,2	0,0
1984.....	—2,4	—4,9	—1,5	—1,3	—2,3	0,7	—2,1	—2,0	—1,7
1985.....	—2,2	—2,8	—1,4	—0,5	—0,6	—0,8	—2,5	2,6	—1,0
1986.....	—5,7	—3,2	—2,9	—0,5	—1,8	0,7	—0,8	—5,2	—1,3
1987.....	1,3	—0,3	—1,0	0,0	—0,2	—0,6	—0,6	—3,1	—0,3
1988.....	—2,2	—1,1	—2,0	—1,5	—0,2	—0,1	—1,2	0,2	—1,1
1989.....	—3,3	—2,0	—1,3	—1,6	—0,4	2,6	—4,7	1,1	—0,8
1990.....	—0,4	—0,6	0,5	—1,1	1.7	2.3	2.4	2.2	0,5
1991.....	3.1	—0,7	0,6	1,3	0,6	1.1	3.2	—4,6	0,6
1992.....	1,0	—0,6	—1,4	0,1	0,0	—1,8	0,8	—2,8	—0,7

Fonte: *Économie Européenne,* vol. cit.

Q. A.7

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
PIBpm	8,0	11,2	1,1	— 4,3	6,2	4,8	3,4	6,1	4,8	0,8
Cons. priv.	6,0	10,5	6,2	3,7	4,3	1,6	— 2,0	— 0,2	3,9	2,8
Cons. públ.....	8,6	7,8	17,3	6,6	7,0	9,3	4,4	6,3	7,9	5,3
FBCF	14,4	8,4	— 7,7	—12,3	0,1	12,3	7,1	— 2,2	8,6	5,1
Exportações.....	13,4	11,7	—12,0	—14,1	— 0,8	4,3	13,1	27,1	4,5	— 2,4
Importações	12,3	11,0	6,2	—22,7	6,2	9,8	— 1,6	8,7	10,5	5,8
BTC (USD).....	0,4	0,3	— 0,8	— 0,8	— 1,3	— 1,5	— 0,8	— 0,1	— 1,3	— 2,9
BTC/PIB (em %)....	4,3	3,0	— 6,0	— 5,5	— 8,2	— 9,2	— 4,4	— 0,2	— 5,1	—11,5
Div. ex. total (USD) (1)	–	–	–	–	2 892	4 427	5 420	7 280	8 889	10 977
IPC (média)	8,9	10,4	28,0	20,4	18,2	27,4	22,0	24,2	16,6	20,0
Sal. reais (2)	–	–	13,8	10,3	0,4	— 8,5	— 4,5	— 3,5	4,3	— 0,3
Taxa de desemprego (3)	–	–	1,8	4,6	6,4	7,5	8,2	8,2	7,8	8,2

(1) Dívida externa não monetária, após 1989; nos últimos anos a dívida externa monetária é irrelevante.
(2) Até 1980, só indústria transformadora.
(3) Valores médios semestrais (até 1982) e trimestrais (1983 e seguintes); séries não comparáveis.

Fonte: Banco de Portugal.

(Continuação)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
PIBpm	3,2	— 0,3	— 1,6	3,3	4,1	5,1	4,0	5,5	4,2	2,5
Cons. priv.	2,1	— 1,0	— 3,0	1,0	5,5	5,1	6,8	2,8	5,0	5,2
Cons. Públ.	2,8	2,7	2,5	1,7	7,3	4,4	5,4	3,1	3,7	3,5
FBCF	2,9	— 7,5	—18,0	— 3,0	10,9	15,1	15,2	6,0	7,0	2,8
Exportações.....	6,0	16,7	14,2	11,0	7,6	10,7	7,2	16,5	12,2	1,8
Importações	5,4	— 8,7	— 2,7	3,9	17,8	23,7	18,1	8,7	14,0	6,1
BTC (USD).....	— 3,2	— 1,6	— 0,6	0,4	1,2	0,4	— 1,1	0,1	— 0,2	— 0,8
BTC/PIB (em %)....	—13,9	— 8,0	— 3,0	1,7	3,9	1,2	— 2,4	0,4	— 0,3	— 1,0
Div. ex. total (USD) (1)	13 596	14 478	14 974	16 682	16 301	18 464	17 362	17 934	18 668	18 074
IPC (média)	22,4	25,5	29,3	19,3	11,7	9,4	9,7	12,6	13,4	11,4
Sal. reais (2)	— 2,5	— 5,1	— 7,9	1,3	3,7	5,4	0,1	— 0,4	3,4	5,6
Taxa de desemprego (3)	7,4	7,7	8,3	8,5	8,4	7,1	5,7	5,0	4,7	4,1

(1) Dívida externa não monetária, após 1989; nos últimos anos a dívida externa monetária é irrelevante.
(2) Até 1980, só indústria transformadora.
(3) Valores médios semestrais (até 1982) e trimestrais (1983 e seguintes); séries não comparáveis.

Fonte: Banco de Portugal.

ASPECTOS JURÍDICOS
DA CONCERTAÇÃO SOCIAL

António Monteiro Fernandes[*]

[*]Professor do ISCTE.

1 – O tema que nos vai ocupar é o da natureza jurídica dos acordos produzidos pela via da chamada «concertação social», na modalidade que o ordenamento jurídico português consagra[1].

Importa, porém, liminarmente, formular algumas precisões acerca das características do objecto de estudo.

Esse objecto vai consistir, fundamentalmente, na forma e no conteúdo assumidos pelo chamado «Acordo Económico e Social» (AES), subscrito, em 19 de Outubro de 1990, pelo Governo, por uma das centrais sindicais (a UGT) e por duas confederações patronais (a CCP e a CIP). O AES resultou de um complexo processo de *negociação tripartida*, no âmbito do antigo *Conselho Permanente de Concertação Social*, criado pelo Decreto-Lei n.º 74/84, de 2 de Março[2].

2 – Como é sabido, esse Conselho foi extinto em Junho de 1992, na sequência da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 90/92, de 21 de Maio, que veio regulamentar a Lei n.º 108/91, de 17 de Agosto, estruturadora do novo Conselho Económico e Social a que se refere o artigo 95.º da Constituição revista. Entre os órgãos deste Conselho conta-se a *Comissão Permanente de Concertação Social* [alínea *c)* do artigo 6.º da Lei n.º 108/91] que, visivelmente, se destina a suceder à instituição criada em 1984.

Esta solução arquitectónica foi e é muito criticada. Antes mesmo da sua formalização legal, já autorizadamente se considerava «errada a ideia de extinguir o Conselho Permanente de Concertação Social, com base no argumento da existência de um Conselho Económico e Social»[3].

No essencial, as posições críticas que podiam recobrir-se com essa formulação assentavam na diferente natureza das vocações próprias dos conselhos económicos e sociais e das instituições de concertação social em sentido estrito. «O que de mais importante está em causa no CPCS [dizia-se] é uma verdadeira negociação (entre parceiros sociais e entre estes e o Governo) que exprime o exercício de um poder próprio dos sindicatos de trabalhadores e de empregadores, isto é, o *poder de contratação colectiva de trabalho*.» E, mais adiante: «As negociações colectivas são coisa que vai muito para além da participação e do simples diálogo, e caracterizam-se tipicamente por procedimentos e práticas que nada têm a ver com o debate público e de tipo parlamentar que caracteriza as amplas assembleias meramente consultivas, como são os conselhos económicos e sociais.[4]»

3 – O esquema adoptado pela Lei n.º 108/91 apresenta uma fisionomia compósita a que não terão sido alheias advertências deste tipo – e até um compromisso assumido pelo Governo, no âmbito do AES de 1990.

O CPCS foi, na verdade, extinto, mas substituído por uma comissão integrada no CES – e esta aparece revestida de considerável *autonomia organizativa e funcional*. A Comissão Permanente de Concertação Social tem, com efeito, composição própria – estabelecida de acordo com um critério de representação de interesses coincidente com

[1] Para uma abordagem conceitual muito clarificadora, v. O. ERMIDA URIARTE, «lntroducción al estudio de la concertación social», *in* AA. VV., *La concertación social*, Montevideo, 1985, p. 19 e segs.

[2] As alterações introduzidas no texto inicial do diploma, pelos Decretos-Leis n.ºs 8/86, de 16 de Janeiro, e 336/87, de 21 de Outubro, dizem fundamentalmente respeito a aspectos organizativos que não contendem, de modo significativo, com a problemática versada neste trabalho.

[3] Cf. M. PINTO, «Revisão constitucional e concertação social», in *Novos Desafios*, n.º 4 (1992), p. 10-15.

[4] M. PINTO, art. Cit., p. 15.

o do antigo Conselho Permanente[5] – e as suas deliberações são independentes da aprovação do plenário do CES (artigo 9.º, 5, da Lei n.º 108/91), além de que se manteve a prerrogativa de auto-regulamentação interna (artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 74/84 e n.º 6 do artigo 9.º da Lei n.º 108/91).

Como frequentemente ocorre nas soluções de compromisso, é manifesta a artificialidade do esquema em vigor. Basta notar que ele envolve o «eclipse» da presidência do CES na área da concertação social: a Comissão Permanente é «presidida pelo Primeiro-Ministro ou por um ministro em quem ele delegar» (artigo 9.º, 3, da Lei n.º 108/91), como sucedia no Conselho Permanente. Assim, o presidente do CES está arredado daquela que é, por certo, a mais relevante e delicada frente de actuação do «órgão de consulta e concertação» (artigo 1.º da Lei n.º 108/91) em cujo topo está colocado por eleição da Assembleia da República [artigo 3.º, 1, *a)*].

De igual modo, o plenário do CES, órgão deliberativo máximo – ao qual cabe, em geral, «exprimir as opiniões do Conselho» (artigo 8.º, 2) –, vê-se excluído dessa área. Se pusermos de lado a perda de autonomia administrativa e financeira pelo órgão específico de concertação, e algumas economias no domínio das infra-estruturas e dos recursos humanos, mal se descortina o sentido prático da solução.

Deve, contudo, notar-se que a artificialidade não envolve aqui desvirtuamento funcional. O esquema adoptado ressalva perfeitamente a diferenciação entre as intervenções puramente consultivas (inerentes à linha vocacional do CES) e os procedimentos característicos da concertação social.

Mas o preço dessa salvaguarda é uma malformação no perfil estrutural do Conselho: a Comissão surge aí como uma «excrescência» capaz de pesar na gestão administrativa do CES sem, em rigor, lhe enriquecer as potencialidades em termos de intervenção sócio-política.

4 – Por outro lado, é necessário reconhecer que a opção politico-jurídica materializada na Lei n.º 108/91 não é de todo incongruente no quadro da evolução do regime legal das instituições de concertação social.

É necessário ter presente que o CPCS surgiu, declaradamente, como um órgão «de carácter consultivo» (artigo 1.º, 1, do Decreto-Lei n.º 74/84), destinado a «favorecer o diálogo e a concertação» entre o Governo e as organizações confederais de trabalhadores e empregadores (n.º 2 do mesmo artigo). O tipo de participação visado era, assim, *de incidência pré-decisional*, e os seus produtos típicos seriam «pareceres, propostas e recomendações» dirigidos ao Governo.

Tratava-se, em suma, de dar voz a certos interesses – os dos principais agentes económicos e sociais – no âmbito dos *processos preparatórios* da definição de políticas e da adopção de medidas concretas nos domínios económico e social. Estava fora do cenário a hipótese de *co-decisão* que é inerente à concertação em sentido estrito, isto é, à determinação negociada das directrizes políticas e das providências normativas e/ou administrativas a efectivá-las. De nenhum ponto de vista – jurídico, político ou ético – poderia ver-se aí qualquer fonte de vinculações para os intervenientes.

[5] Confrontem-se os textos do artigo 5.º, 1, do Decreto-Lei n.º 74/84 e do artigo 9.º, 1, da Lei n.º 108/91. Perante eles, bem poderá sustentar-se que houve o propósito de realizar uma autêntica integração do Conselho Permanente numa estrutura mais vasta, a do CES.

A prática subsequente à criação do CPCS, sobretudo desde 1986 (ano em que foi subscrito o primeiro Acordo de Política de Rendimentos)[6], é que veio determinar uma decisiva acomodação no perfil originário daquele órgão. A criação legislativa de um quadro institucional para a concertação social – com a qual se confrontava um cepticismo quase generalizado – não constituiu impedimento (antes operou de modo favorável) a que condições conjunturais de natureza diversa actuassem no sentido do desenvolvimento de uma macrocontratualidade que se sobrepôs à matriz inicial de um mero fórum de participação consultiva.

Ora a verdade é que a iniciativa da criação de um conselho económico e social – correspondendo a um compromisso constitucional e à adopção de um figurino comunitário – tinha de articular a aludida matriz inicial (que era, de resto, comum aos órgãos do mesmo tipo existentes por essa Europa) e o *apport* que a experiência adquirida até 1991 tinha trazido à feição do «diálogo social» no quadro do CPCS.

O CES aparece, assim, como «órgão de consulta e concertação» – ou seja, com uma vocação correspondente à sucessão universal no espólio do CPCS.

Existe, portanto, como dizíamos, uma certa congruência no modelo adoptado pela Lei n.º 108/91 – mas não é menos certo que esse modelo padece de malformação, tornada inevitável pela forçosa heterogeneidade das formas de intervenção e dos critérios de representação de interesses que nele se procurou agregar.

Enquanto *órgão consultivo*, a acção do CES exterioriza-se, fundamentalmente, pela emissão de *pareceres e propostas* em cuja elaboração se exprimem interesses de variadas naturezas e de âmbitos diversificados (v. a composição do Conselho, no teor do artigo 3.º, 1, da citada lei). Enquanto *foro da concertação social*, produzem-se no seu seio acordos trilaterais cujos subscritores são o Governo e as confederações patronais e sindicais.

Tudo aqui aponta para que as operações negociais adquiram, relativamente ao normal funcionamento do CES, uma certa «exterioridade» e assumam como que um carácter «atípico» no quadro das manifestações participativas que esse órgão se destina a institucionalizar.

5 – Importa, de seguida, enunciar as razões da concentração do objecto destas notas no Acordo Económico e Social de 1990.

É sabido que, após a criação do CPCS, foram formalmente outorgados dois acordos trilaterais – um em 1986, outro em 1988 – tendo por objecto a política de rendimentos.

Nenhum desses acordos oferece, porém, características de consistência e compreensividade comparáveis às do AES de 1990.

Como é sabido, o *Acordo de Política de Rendimentos de 1986* não foi subscrito por uma das centrais sindicais (a CGTP-IN, que na época se abstinha de participar nos trabalhos do Conselho) e – o que é talvez mais significativo – cingia-se a estabelecer, em termos de simples *recomendação*, directrizes para a contratação colectiva sobre salários no ano seguinte, com base em referenciais de inflação esperada[7].

[6] Já antes, porém, tinham sido concertadas, no âmbito do Conselho, medidas (como as referentes aos salários em atraso e à criação do Instituto do Emprego e Formação Profissional) que tiveram explícita consagração legislativa. Cf. A. DORNELAS/P. DIAS, *Neocorporativismo. Sobre o desenvolvimento da Concertação Social em Portugal*, diss. inédita, Lisboa, ISCTE, 1992, p. 55.

[7] Para uma visão sintética do conteúdo deste acordo, v. A. DORNELAS/P. DIAS, *ob. cit.*, p. 59-60.

A importância deste Acordo é inegável. Desde logo, porque foi o produto do primeiro entendimento tripartido formalmente assumido como tal no âmbito do CPCS; mas, sobretudo, porque representa um momento crucial na evolução dos pressupostos da negociação colectiva sobre salários em Portugal: é com ele que se estabelece a conexão funcional entre a variação dos salários e certas metas do combate à inflação – ou, dito de outro modo, é com o acordo de 1986 que se torna consensual a hipótese de funcionalização das revisões salariais à política anti-inflacionista.

Mas é necessário reconhecer que, no essencial, o Acordo de Política de Rendimentos de 1986, foi, sobretudo, um instrumento de vinculação (de resto, bastante ténue) dos sindicatos a uma política de contenção salarial. O mecanismo estabelecido – que incluía, como é sabido, a previsão abstracta de ajustamentos futuros a eventuais desvios da inflação real – não implicava, para o Governo, ou mesmo para as confederações patronais, obrigações específicas. As novas «regras do jogo» só representavam constrangimento efectivo – e, ainda assim, como se disse, a título meramente recomendatório – para a política contratual das centrais sindicais. Finalmente, o facto de se tratar, tão limitadamente, de uma «moldura» não vinculativa para as revisões salariais – sem que este tema se articulasse com outros numa lógica comutativa – reduzia a proporções modestas o leque das suas projecções no quadro do sistema de relações industriais.

O caso do *Acordo de Política de Rendimentos para 1988* é ainda menos relevante: não o subscreveram duas importantes centrais (a CIP e a CGTP-IN) e, a meio da sua vigência, surgiu a denúncia unilateral de outra (a UGT). O grau de efectividade dos parâmetros nele estabelecidos para a contratação salarial foi quase nulo. E ainda nele se tratava, limitadamente, de pôr em movimento um mecanismo de controlo dos salários – longe, portanto, da dimensão própria de uma verdadeira política de rendimentos.

O *AES*, por seu turno, apresentou-se como verdadeira *plataforma de compromisso trilateral*, em que qualquer das partes obteve vantagens e assumiu vinculações, cobrindo um vasto leque de matérias susceptíveis de desenvolver conexões cruzadas e de preencher áreas cruciais da política socio-laboral. Pela representatividade e pela compreensividade, o AES é um produto genuíno da concertação social em sentido estrito[8]: um «método político [...] de decisão conjunta ou de negociação trilateral entre Estado e organizações de interesses, isto é, em concreto: entre o Estado, sindicatos de trabalhadores e associações de empregadores»[9].

Pela primeira vez, com efeito, foi alcançado – após acidentado processo negocial – um acordo que, embora não formalmente subscrito pela totalidade dos parceiros sociais, assentava num consenso real de amplitude plena, e cujo conteúdo se desdobrava numa série de aquisições compromissórias nos domínios da política de rendimentos e preços, da protecção social, da formação profissional e das condições de gestão dos recursos humanos nas empresas.

---

[8] A expressão presta-se, com efeito, a usos múltiplos. Nomeadamente, os textos legais (e os respectivos preâmbulos) que, em Portugal, institucionalizaram a concertação social referem-se, em aparente sinonímia, a «diálogo e concertação em matéria sócio-económica», a «diálogo e consulta», a «consulta e concertação» e a «participação» – exprimindo, pelo menos, uma certa indecisão conceitual, para não dizer alguma prudência quanto à assunção plena dos corolários do fenómeno.

[9] G. GIUGNI, «Concertazione sociale e sistema politico in Itália», in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n.º 25 (1985), p. 53.

É da natureza e efectividade desses compromissos e desses consensos que se tratará seguidamente.

6 – O *conteúdo* do AES consiste num conjunto de proposições consensuais com particularidades que devem ser agora destacadas.

A constatação porventura mais impressiva que da sua leitura se recolhe é a de que grande parte desse conteúdo assume o aspecto, não propriamente de cláusulas definidoras de obrigações recíprocas das partes, mas de *deliberações de um órgão colegial.* Quer no tocante aos pressupostos político-económicos, quer no que respeita à maioria dos enunciados que constituem o seu corpo operatório, o AES está, quase todo, formulado como o produto de uma actividade deliberativa desenvolvida no interior do CPCS: este pronuncia-se «na primeira pessoa», não como mera «sede» de um processo contratual, mas como instituição dotada de capacidade decisória «unitária».

A desvalorização aparente da contratualidade, na linguagem do AES, poderia ser – apressadamente – interpretada como sintoma de um certo revivalismo corporativo, na medida em que o Conselho «se exprime» mais em termos de *convergência de interesses* do que segundo a lógica do equilíbrio de contrastes e da comutatividade de vantagens.

Mas trata-se, a nosso ver, de um jogo de aparências. É preciso reconhecer que o AES não faz mais – ou, por outra, chega nalguns pontos a fazer mais – do que posicionar-se na linha da configuração institucional que o Decreto-Lei n.º 74/84 traçara ao CPCS. Por outro lado, e como adiante se verá com maior detença, não é de excluir que a redacção do Acordo corresponda a uma certa intencionalidade no plano das conveniências político-associativas, tanto do lado sindical como por banda dos empregadores: o texto explícita, na verdade, uma multiplicidade de compromissos do Governo e praticamente nenhuns dos chamados «parceiros sociais»[10], como se a função do AES se esgotasse na pré-definição negociada de um conjunto de medidas legislativas e de actos de governo.

Uma leitura atenta do AES depressa conduz a convicções mais consistentes e realistas, que a história do processo negocial não deixa de confirmar. A base das negociações foi, como se sabe, um documento apresentado pelo Governo [o chamado «PESAN» (Progresso Económico e Social para os Anos Noventa)], no qual «a concertação social não aparece como um objectivo em si mesmo mas como um instrumento da realização dos objectivos da política macroeconómica do Governo, isto é, da preparação da economia portuguesa para a convergência com as restantes economias comunitárias»[11].

Sem prejuízo do reconhecimento da importância – seguramente muita – que tiveram os contributos negociais das confederações, parece necessário reconhecer que esse figurino se manteve até ao produto final. Independentemente do balanço de vantagens e desvantagens, o conteúdo «obrigacional» do Acordo incorpora, fundamentalmente, um *programa de acção governativa* que procura ser uma plataforma de equilíbrio relativamente estável (sem chegar a assumir-se como uma

[10] Esta aparência é particularmente forte no que respeita às confederações sindicais: o texto do acordo não contém uma única proposição obrigacional que lhes seja especificamente dirigida - ao contrário das confederações patronais, que assumiram o «compromissos» de «acompanhar o andamento dos preços dos principais bens e serviços» e de diligenciar para que não houvesse «evitáveis comportamentos inflacionários».

[11] A. DORNELAS/P. DIAS, *ob. cit.*, p. 78.

fórmula integradora ou compatibilizadora) entre os objectivos macroeconómicos relacionados com o controlo da inflação, os interesses inerentes à flexibilidade da gestão das empresas e as exigências de melhoria da protecção social e da progressiva «europeização» das condições de trabalho.

O AES nasce, assim, como um instrumento de legitimação consensual desse «programa», para além de funcionar também como veículo de declarações de princípio e de recomendações que lhe conferem o cariz de um *compromisso político*, mais do que a natureza de um contrato trilateral.

Em todo o caso, fogem a este modelo as «recomendações para a contratação colectiva», quer as que tinham por objecto as revisões salariais a negociar para 1991, quer as respeitantes a tópicos isolados como a redução da duração do trabalho (com a meta das quarenta horas situada em 1995).

No mesmo plano, podem situar-se os deveres de diligência na prevenção de conflitos.

Trata-se de disposições que, no essencial, se destinam a condicionar comportamentos das confederações, pelo menos no sentido de que nelas se investem deveres de influência relativamente às organizações de nível inferior. O AES assume aí uma dominante *bilateral*, embora seja certo que, indirectamente, os compromissos em causa se conexionam – em termos a ver – com a posição contratual do Governo.

8 – Poderíamos, assim, sem nenhuma preocupação esquemática, dividir o corpo do AES – queremos justamente dizer: aquilo que nele parece corporizar o jogo de cedências e de aquisições das partes – nos seguintes grupos de proposições:

a) *Pressupostos gerais do acordo*, que se traduzem num conjunto de constatações ou declarações de princípio acerca da situação económica e social envolvente[12];

b) *Compromissos políticos básicos do Governo perante os parceiros sociais*, tendo por objecto a adopção de grandes directrizes ou princípios de actuação em domínios reservados à definição política governamental[13];

c) *Compromissos trilaterais respeitantes à contratação colectiva dos salários*, formulados sob a capa de «recomendações» do CPCS e assentes na explícita fixação, pelo Governo, de uma «meta» para a inflação média anual[14];

[12] Fazem parte deste grupo o reconhecimento de que «a aproximação da taxa de inflação do nível médio europeu é fundamental para a nossa integração europeia» e directrizes gerais como a de se «conjugar o crescimento dos salários reais a níveis superiores aos da Comunidade, com o crescimento da produtividade a ritmo suficientemente elevado, com o esforço de investimento indispensável à modernização da economia nacional, bem como ao aumento da competitividade das empresas», e, ainda – sempre exemplificando – a declaração da «necessidade de reforçar o papel redistributivo do orçamento comunitário».

[13] Salientam-se, neste subconjunto, grandes referências como as que apontam a «consolidação orçamental» (com ressalva de que a redução do défice não comprometa a «melhoria da função social do Estado, o investimento público, bem como o crescimento real dos salários dos trabalhadores da Administração Pública» e com condições referentes à «área fiscal»), a «condução das restantes políticas macroeconómicas e estruturais com vista à realização de uma trajectória de desinflação sustentada» e um conjunto de orientações genéricas para o processo das privatizações.

[14] A força vinculante destas «recomendações» (em que, vincadamente, se retoca a contratualidade com os matizes da colegialidade) assenta, directamente, na declaração de «empenhamento» dos parceiros sociais face à «necessidade de controlar e reduzir a inflação».

[15] Trata-se da fixação de salários mínimos, de pensões e outras prestações sociais.

d) *Decisões negociais concretas*, também de configuração trilateral, acerca de pontos específicos de natureza económica, com incidência imediata no domínio da política de rendimentos[15];

e) *Um programa de medidas legislativas*, nos domínios do trabalho, da formação, da protecção social e das relações colectivas, cujo sentido é delineado, com minúcia considerável, em apêndice ao Acordo; este programa culmina e exprime um processo de «negociação legislativa»[16] tendente à consensualização de medidas só possíveis por via de diploma legal;

f) *Um programa de actividades negociais*, envolvendo o Governo e os parceiros sociais;

g) *Um conjunto de obrigações instrumentais do Governo*, tendo, nomeadamente, por objecto os procedimentos a adoptar na concretização das medidas acordadas e o fornecimento de informação social e económica com interesse para o acompanhamento dos efeitos do Acordo;

h) *Um compromisso trilateral de prevenção de conflitos*, com ressalva expressa da autonomia e da autotutela colectivas.

9 – A heterogeneidade destes conteúdos colocaria, desde logo, interessantes questões (aliás, efectivamente suscitadas em mais de uma oportunidade) relativas à clarificação da «economia global» do AES, ou seja, à determinação dos «ganhos e perdas» susceptíveis de averbamento por conta de cada uma das partes.

Tal problemática está, manifestamente, fora do âmbito destas notas. Contudo, sempre se dirá, em termos muito tangenciais, que, se o Governo obteve legitimação consensual para o núcleo do seu plano de acção política (em particular, para o mecanismo de controlo da variação salarial e para os projectos de legislação laboral), as associações de empregadores alcançaram importantes ganhos de flexibilidade e de previsibilidade, e os sindicatos, reconhecidamente em fase de refluxo, terão sobretudo adquirido substanciais «vantagens defensivas», na medida em que puderam intervir, com resultados notórios, na definição dos projectos legislativos e das medidas de política de rendimentos.

Notar-se-á, porém, que a ausência de compromissos governamentais concretos na área da *fiscalidade* – ao contrário do que se verificou na experiência da negociação tripartida de outros países da Europa Meridional –, além de afectar a «globalidade» do Acordo enquanto instrumento de política económica, indicia que o balanço das «vantagens líquidas» se terá inclinado para a parte governamental.

10 – É a oportunidade de se colocar o problema da *natureza jurídica* deste Acordo, nomeadamente em confronto com os produtos da contratação colectiva «ordinária», isto é, da actividade negocial corrente, estabelecida entre sindicatos e associações patronais, para regulamentação das condições individuais de trabalho em certo âmbito.

A questão torna necessárias algumas anotações preliminares.

---

[16] Cf. G. GHEZZI/U. ROMAGNOLI, *Il Diritto Sindacale*, 2.ª ed., Bolonha, 1987, p. 31. Aí se observa de modo certeiro: «A negociação legislativa, em suma, propõe uma valoração da inadequação dos grupos para gerirem com os meios de que dispõem os interesses representados, mesmo porque já não são apenas privados, e ao mesmo tempo a impossibilidade, por parte do poder estadual, de os substituir na função reguladora.»

A falta de uma tradição consistente em matéria de negociação colectiva interconfederal não permite supor que as confederações sindicais e patronais estejam privadas da possibilidade de celebrarem verdadeiras convenções colectivas de trabalho.

O exercício do «direito de contratação colectiva» está constitucionalmente confiado às «associações sindicais» (artigo 56.º, 3, da CRP), categoria a que, indiscutivelmente, pertencem as confederações[17]; a capacidade negocial colectiva destas resulta, aliás, explicitamente, do artigo 7.º, 2, do Decreto-Lei n.º 519-C1/79, de 29 de Dezembro, que define o «âmbito pessoal» das respectivas convenções de modo correspondente à sua natureza[18].

A hipótese de qualificação do AES – ou de outro instrumento de concertação social – como convenção colectiva interconfederal não é, a nosso ver, inutilizada pela presença do Governo como outorgante. Como já decorre da análise feita ao conteúdo do Acordo, existe claramente a possibilidade da construção, a partir do seu texto, de compromissos bilaterais – entre as confederações sindicais e as confederações patronais – relativamente aos quais a posição contratual do Governo pode ser tida como «base» ou «pressuposto», no arranjo global de ganhos e perdas, mas não como elemento snsceptível de desvirtuar a sua natureza. Por outras palavras, não é de arredar liminarmente que o AES, na sua patente complexidade, articule uma convenção interconfederal (uma convenção colectiva autêntica) com um outro tipo de arranjo negocial em que o poder público assume um papel «facilitador» ou «inspirador» da primeira[19]. É uma estrutura contratual muito frequentemente encontrada nas experiências da concertação social da década de 80.

Uma terceira nota é esta: os acordos de concertação social (como o AES) são, em certo sentido, manifestações da *autonomia colectiva* das organizações de trabalhadores e de empregadores. Constituem produtos de um poder de auto-regulação de interesses colectivos que é, na origem, o fundamento da contratação colectiva de trabalho, tal como a conhecemos da experiência social corrente. Independentemente do conteúdo e da natureza das disposições «concertadas», elas só são possíveis – isto é, a negociação só é assumida como meio idóneo de determinação de soluções – porque as entidades contraentes dispõem da capacidade de intervir na regulação das matérias discutidas.

É porque o Governo dispõe de iniciativa legiferante e de poder de decisão administrativa, é porque as confederações sindicais e patronais possuem, estatutariamente, poderes representativos e normativos – é por isso que a concertação vai além do mero exercício de «pacificação social» e assume os foros de um processo de regulação dotado de certa idoneidade operatória.

Por fim, é necessário reconhecer que os acordos de concertação social com as características do AES não suportam uma qualificação global e unitária. O seu

---

[17] A omissão de regras respeitantes à constituição das confederações, na lei sindical (Decreto-Lei n.º 215-B/75, de 30 de Abril), decorre do facto de, na versão originária do diploma, estar consagrado o princípio da unicidade, que foi extirpado, com base na CRP, pelo Decreto-Lei n.º 773/76, de 27 de Outubro.

[18] Elas «obrigam as entidades patronais e os trabalhadores inscritos, respectivamente, nas associações patronais e nos sindicatos representados nos termos dos estatutos daquelas organizações».

[19] Cf. M. PÉREZ PÉREZ, «La concertación social ante el Tribunal Constitucional: una cuestión jurídica?», *in* AA. VV., *La concertación social tras la crisis*, dir. A. OJEDA AVILÉS, Barcelona, 1990, p. 68 e segs.; B. VENEZIANI, *Stato e autonomia collectiva. Diritto sindicale italiano e comparato*, Bari, 1992, p. 252 e segs

.

conteúdo mostra-se suficientemente diversificado, quanto à imputação e à natureza das obrigações criadas, quanto ao alcance das proposições consensualizadas, quanto às potencialidades operatórias, para que se deva reconhecer-lhe «uma natureza múltipla e uma eficácia jurídica diversificada»[20]. A unidade resultante da intercondicionalidade dos conteúdos é um dado de facto, não um indicador de natureza.

11 – Retomando o levantamento que atrás fizemos dos diversos tipos de proposições contidos no AES, facilmente destacaremos um *primeiro grupo* com certa homogeneidade de características e que de nenhum ponto de vista pode ser associado a qualquer potencialidade operatória imediata.

Trata-se do conjunto formado pelos pressupostos gerais do Acordo, pelos compromissos políticos básicos do Governo e pelo empenho afirmado em comum de diligenciar no sentido da prevenção de conflitos. Poderíamos acrescentar-lhe as várias declarações promocionais do «diálogo» e da «concertação» como meio adequado de globalização da política económica e social.

São enunciados que traduzem o consenso obtido em torno de uma «doutrina geral», que se oferece corno alicerce e moldura das estipulações, mas que não parece apta a desempenhar mais do que uma função interpretativa ou a fornecer mais do que um *critério de apreciação política* da execução do acordado.

A modéstia do alcance jurídico dessas proposições nada diz acerca da dificuldade da sua negociação, como negociação *política* em sentido estrito. Ela constituiu decerto um facto muito relevante sob o ponto de vista da evolução do sistema português de relações industriais – e, nomeadamente, da articulação dinâmica dele com o sistema político –, mas não oferece contribuição decisiva para o problema da natureza jurídica complexa do Acordo.

12 – Um segundo grupo é constituído pelas *vinculações do Governo*, quer no tocante ao «programa legislativo» cujas directrizes fundamentais foram estipuladas, quer no que respeita a medidas concretas de política social e a obrigações instrumentais relativamente à execução do Acordo.

É necessário distinguir aí duas «naturezas» que, por vezes, se cumulam na mesma entidade: algumas dessas vinculações exprimem, mais exactamente, a legitimação de propósitos políticos anteriormente afirmados pelo Governo (nomeadamente no PESAN) e limitam-se, por conseguinte, ao alcance de uma formalização consensual desses intentos; outras constituem, verdadeiramente, a «contraprestação política»[21] do Governo para essa legitimação e para a adopção dos seus pressupostos por banda dos parceiros sociais.

Trata-se, seguramente, de estipulações dotadas de sentido *obrigacional*, como claramente resulta do seu teor: o Governo não se limitou a formular um «projecto» ou a avançar uma «promessa» – *obrigou-se* a adoptar certas medidas, no uso dos poderes constitucionalmente estabelecidos. *Comprometeu-se*, literalmente, a pautar essas medidas pelas directrizes concretas (por vezes exaustivas) que constam do Acordo e do seu apêndice. E fê-lo em contrapartida das concessões obtidas dos parceiros sociais

[20] M. RODRIGUEZ PIÑERO/S. ORTEGA, «Contrattazione interconfederale e statuto dei lavoratori nell'esperienza spagnola», in *Giorn. dir. lav. rei. ind.*, n.º 23, 1984, p. 532. Lê-se aí ainda: «O facto de que as partes, normalmente, por evidentes motivos de certeza jurídica, procuram dar um carácter unitário ao acordo não impede que por vezes seja possível distinguir no seu conteúdo cláusulas de diferente sentido e de diverso alcance jurídico. Isso dependerá da natureza global do acordo, da relevância e da posição das partes que o estipulam, do mecanismo escolhido, da terminologia utilizada, dos destinatários, etc.»

[21] Cf. B. VENEZIANI, *Ob. cit*., p. 255.

em matéria de política económica e, inclusivamente, quanto ao conteúdo de algumas dessas medidas. Vinculando-se a tais «prestações de facto», o Governo foi além da mera «declaração de intenções» ou do simples «acordo de cavalheiros»[22].

É certo que o ordenamento jurídico não parece oferecer meios idóneos para a efectivação judicial de tais vinculações, mas o incumprimento tem, pelo menos, a consequência – que transcende, a nosso ver, a dimensão da pura «sanção política» – de legitimar a não observância, por parte dos parceiros sociais, dos compromissos que lhes respeitam, nomeadamente os relativos à contratação colectiva.

É óbvio que o conteúdo de tais vinculações tem de entender-se restrito àquilo que cabe no *poder de escolha* do Governo: ele não pode, por exemplo, atingir o sentido final de providências legislativas que se integrem na competência reservada da Assembleia da República; em tal caso, o compromisso referir-se-á, evidentemente, à oportunidade e ao conteúdo da *iniciativa* do correspondente processo legislativo, nada mais. O que ocorre é, em suma, a *fixação contratual* de certas opções político-jurídicas que cabem na normal capacidade decisória do Governo, e para as quais, de todo o modo, a vontade deste não deixa de concorrer.

Carecem, por isso, de significado algumas objecções (referentes à própria «existência jurídica» dessas vinculações) que podem basear-se na «inegociabilidade» da actividade (legislativa e regulamentar) do Governo[23]. Este não está, em regra, adstrito à utilização de meios e processos definidos para a formação das suas decisões político-jurídicas[24]. Ao escolher a via da negociação social ostensiva, o Governo não está a oferecer à contratação as suas atribuições nem os seus poderes, mas apenas a usar certos meios no quadro de um processo de formação de decisões[25] que, em último termo, isto é, sob o ponto de vista da responsabilidade política e jurídica, são *suas* e só *suas*.

13 – Encaremos, por fim, aquela parte do Acordo que se considerou atrás ser reconduzível a *compromissos bilaterais* entre os parceiros sociais (embora assumidos também perante a terceira parte, o Governo), nomeadamente as chamadas «recomendações para a contratação colectiva», incluindo as directrizes relativas à «adaptação contratualizada da redução e organização do tempo de trabalho» e aos objectivos paralelos de «generalizar a duração semanal de quarenta horas em 1995 e a contabilização dos tempos de trabalho em termos de média reportada, em princípio, a períodos de três meses».

As disposições a que fazemos referência não constituem regulamentação directa das condições individuais de trabalho; elas não são imediatamente aplicáveis nem invocáveis no plano dos contratos de trabalho. Nesta perspectiva, não se trata de conteúdos identificativos de uma verdadeira convenção colectiva de trabalho. As partes quiseram definir apenas grandes linhas para processos negociais que nem sequer seriam conduzidos pelas mesmas organizações, mas sim pelas associações sindicais e patronais que as integram.

---

[22] V. sobre este ponto M. RODRIGUFZ PIÑERO/S. ORTEGA, *ob. cit*., p. 536 e segs. A configuração dos pactos sociais como meros *gentlemen's agreements* tem certa voga na doutrina espanhola. C.f., em síntese, M. NIEVES MORENO VIDA, «La naturaleza jurídica de los pactos sociales», in *La concertación social...*, p. 80.

[23] Cf. SALA FRANCO/RAMIREZ MARTINEZ, «Problemas jurídicos en la aplicación del AES», in *Actualidad Laboral*, n.º 14, 1985, p. 744.

[24] Assinale-se que o regime de consulta pública imposto pela Lei n.º 16/79, de 26 de Maio, é expressamente ressalvado pelo AES, no tocante à elaboração dos diplomas legais nele previstos.

[25] Cf. L. MARIUCCI, *La contrattazione collettiva*, Bolonha, 1985, p. 87 e segs.

E o facto de se ter escolhido o termo «recomendações» torna claro que se não pretendeu também excluir ou limitar a liberdade de estipulação das associações futuramente contraentes.

O uso dessa designação não permite, porém, desvalorizar o grau de vinculação das confederações signatárias: para estas, as proposições consensualizadas integram verdadeiras e próprias *obrigações*: o cumprimento do Acordo implica, da parte dessas organizações, um *comportamento devido* que se cingirá, estritamente, ao teor das aludidas «recomendações». As confederações signatárias não assumiram, é certo, a total amplitude da sua capacidade negociar colectiva – isto é, abstiveram-se de criar regulamentação directa das condições individuais de trabalho. Neste sentido, não agiram por via *representativa*, não assumiram vinculações imediatamente repercutíveis na esfera jurídica das associações ou dos trabalhadores abrangidos. Mas ficaram, *elas próprias*, obrigadas a conduzirem-se, em esferas de actuação diferentes da negociação colectiva clássica, na estrita observância das disposições acordadas.

14 – Pode, assim, decerto, afirmar-se que, nessa parte, o AES incorpora um *convenio para convenir* – expressão cunhada no âmbito do ordenamento espanhol –, ou seja, corporiza a pretensão de «fixar um quadro para a negociação colectiva» e o seu «objecto primário e imediato é sujeitar ao seu império convenções colectivas e não contratos de trabalho»[26].

Essa fisionomia corresponde, indiscutivelmente, à vontade de todos os outorgantes: a de que a negociação colectiva de trabalho, que posteriormente se desenvolveria entre associações sindicais e patronais, concretizasse ou servisse de *meio de efectivação* das directrizes acordadas.

A adopção da fórmula «recomendações» (imputadas ao CPCS enquanto tal) comporta, porém, uma duplicidade de significados cumulativos: o de que as confederações não intentavam assumir directamente (como decerto podiam) o papel de regulamentarem colectivamente a evolução dos salários no seu âmbito de representação, e o de que se quis deixar às associações sindicais e patronais futuras contraentes *um espaço de decisão praticamente ilimitado*, ou seja, a possibilidade de não conformarem as respectivas estipulações com o quadro de referências constante do AES.

No que respeita às «recomendações à contratação colectiva», pensamos, portanto, que o maior ou menor grau de efectividade por elas assumido na concreta contratação colectiva subsequente havia de relacionar-se, não com mecanismos de vinculação jurídica verdadeira e própria, mas com uma lógica diferente: a da circulação de *influência* no interior das estruturas associativas, a qual depende de factores muito diversificados, de ordem político-sindical, económico-financeira e até sócio-psicológica.

Se, por conseguinte, essa parte do AES reúne características de um *convenio para convenir*, ou de um «acordo quadro, relativo a um conjunto de preceitos e regras sobre a futura produção contratual»[27], é necessário reconhecer que ela não atingiu, o grau de «centralização negocial» patenteado por outros produtos da concertação social surgidos, na década de 80, em países da Europa Meridional[28]. Entre outras coisas, pode

[26] C.f. M. ALONSO OLEA, *Derecho del Trabajo*, Madrid, 1985, p. 565.

[27] L. MARIUCCI, *La contrattazione* ..., p. 74.

[28] Exemplo marcante – sob o ponto de vista da centralização das decisões negociais, que não no plano da conformação efectiva da contratação posterior – é oferecido pelo acordo italiano de 22 de Janeiro de 1983. Cf. L. MARIUCCI, *ob. cit.*, p. 79.

ver-se nisso um sintoma de fraco amadurecimento do sistema de relações industriais (sistema cuja eficiência era, e é ainda, maior na periferia do que ao nível das estruturas centrais).

O conteúdo do compromisso assumido pelas confederações não transcende, assim, sob o ponto de vista jurídico, as dimensões de uma *obrigação de influência* relativamente, às associações sindicais e patronais nelas integradas e aos trabalhadores e empregadores por estas directamente representados.

15 – Este entendimento tem, contudo, que sofrer uma sensível acomodação perante algumas *directrizes específicas para a contratação colectiva* que foram acordadas no âmbito do AES como *vias de concretização vinculada* de orientações político-jurídicas nele estabelecidas.

É, fundamentalmente, o caso da «adaptação contratualizada da redução e organização do tempo de trabalho». Neste domínio, foram estabelecidas, segundo uma lógica claramente sinalagmática, disposições dotadas de forte carga vinculativa para a produção contratual «directa»: a redução progressiva dos períodos normais de trabalho para quarenta horas em 1995, a contabilização dos tempos de trabalho em termos médios por períodos definidos, a «libertação» do recurso ao trabalho suplementar.

Estas directrizes continuam a corresponder ao paradigma do acordo-quadro, não seriam susceptíveis de recepção imediata na regulamentação colectiva directa; elas próprias aparecem, no contexto do Acordo, matizadas pela necessidade de «adaptação» às condições concretas dos sectores e empresas. Mas, diferentemente do que se constatou a respeito das «recomendações à contratação colectiva» em matéria salarial, tais estipulações envolvem a vinculação pré-contratual das associações sindicais e patronais abrangidas: as confederações agiram, sob o ponto de vista jurídico, no exercício dos *poderes representativos* que lhes são próprios – não no quadro de um processo de produção normativa, mas no da constituição contratual de obrigações[29].

A pré-determinação de sentidos e de conteúdos para a contratação colectiva articula-se, no âmbito da reforma do regime da duração do trabalho, com a definição acordada de uma política legislativa a ser prosseguida pelo Governo, sem a qual não seria juridicamente viável consumar os propósitos articulados de «daptação» (isto é, flexibilização das formas e condições de organização) e «redução» dos períodos normais de trabalho. É da conjugação dos dois mecanismos de produção normativa que se fez depender a actuação das *guide-lines* acordadas, e essa conjugação importou a constituição de vinculações dotadas de intensidade idêntica para as entidades dotadas de capacidade de produção de normas: o Governo, de um lado, e as associações munidas de autonomia colectiva, do outro. Só que, no caso destas últimas, as obrigações respectivas não foram assumidas directamente, mas pelo funcionamento do mecanismo representativo inerente à filiação das associações sindicais e patronais, futuras interlocutoras negociais, nas confederações signatárias.

Por isso consideramos possível retomar, em certos termos, o entendimento enunciado a propósito da «coercibilidade» dos compromissos assumidos pelo Governo no tocante à produção legislativa acordada. O incumprimento das vinculações criadas para os sujeitos colectivos que as confederações representam não tem resposta positiva do ordenamento em termos de efectivação judicial. Os mecanismos sancionatórios disponíveis não são diferentes dos que podem ser postos em marcha em casos como a «recusa de negociar» ou o uso de «má fé» nas negociações colectivas: são, no

---

[29] Significativamente, estas estipulações não aparecem enunciadas como «posições» do CPCS, mas como «acordos» entre as entidades signatárias.

essencial, mecanismos de *autotutela*, que vão desde o recurso a uma versão jurídico-colectiva da excepção de incumprimento e culminam no uso legítimo da coacção directa.

Esta constatação – porventura decepcionante quanto à aptidão conformadora da concertação social – relaciona-se com duas ordens de considerações.

A *primeira* é a de que o processo de negociação de um «acordo-quadro» entre Governo e parceiros sociais põe em jogo atributos políticos que não são nunca plenamente disponíveis, nem mesmo em termos de «troca política»: os poderes de decisão político-jurídica de que dispõem as entidades subscritoras assentam em legitimidades diversas e incorporam factores de contingência que implicam, para além dos compromissos assumidos em certo momento, a salvaguarda, absoluta ou relativa, da discricionariedade.

A *segunda* deriva da apontada complexidade da substância do Acordo: estando nele, sobretudo, em causa a legitimação de uma política económica e social previamente delineada pelo Governo, o resultado final é uma teia de compromissos (alguns apenas implícitos) estreitamente conexionados por laços de condicionalidade recíproca. Esta característica é susceptível, ao mesmo tempo, de gerar uma condição necessária à efectividade dos «pactos sociais», como em geral, à eficiência dos processos ditos «neocorporativos» – a mútua necessidade da cooperação no seu cumprimento –, e de garantir aos conteúdos contratados a plasticidade requerida pela variabilidade da conjuntura sócio-política.

O ACORDO ECONÓMICO E SOCIAL
E A EVOLUÇÃO
DO DIREITO DO TRABALHO PORTUGUÊS

Pedro Furtado Martins[*]

[*]Assistente da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa e investigador do Centro de Estudos do Trabalho da Universidade Católica Portuguesa.

1 – INTRODUÇÃO……... 63

2 – BREVE ANÁLISE DAS PRINCIPAIS IDEIAS OU PRINCÍPIOS SUBJACENTES À REVISÃO DA LEGISLAÇÃO LABORAL PREVISTA NO ACORDO ECONÓMICO E SOCIAL…… 66

1 – INTRODUÇÃO

1.1 – Delimitação do objecto

Inserida na parte dedicada à «política económica e social», a revisão da legislação laboral foi uma das principais áreas de incidência do Acordo Económico e Social[1]. Com o, presente apontamento pretende-se precisamente identificar e sublinhar as alterações mais significativas que ocorreram no direito do trabalho português na sequência da celebração do AES. A intenção não é a de realizar um estudo técnico-jurídico das múltiplas soluções preconizadas para os diferentes domínios da política económica e social, mas antes fazer uma análise de conjunto, centrada nas matérias pertencentes ao âmbito do direito do trabalho.

Para este efeito, procuramos individualizar as principais ideias ou princípios a que, em nossa opinião, podem ser reconduzidas as diversas «medidas e propostas» que o Acordo consagrou na área em análise. Pensamos que estes «princípios» ou «ideias chave»[2], que representam os traços mais mercantes da evolução do sistema jus-laboral decorrente do AES, são essencialmente seis:

- o reforço e alargamento da protecção dos trabalhadores, em especial de algumas categorias particularmente vulneráveis, tais como os trabalhadores menores, os trabalhadores no domicílio e os desempregados;
- a promoção do trabalho como factor de desenvolvimento e de dignificação do homem, decorrente das propostas legislativas atinentes à formação profissional;
- a acentuação do pluralismo de regimes jus-laborais, com a consagração de uma disciplina específica para a contratação de trabalhadores que ocupam cargos de confiança;
- a flexibilização de certos aspectos da regulamentação das condições de trabalho, concretizada, essencialmente, nas alterações às regras sobre a duração do trabalho;
- o reforço da negociação colectiva, visível em algumas das modificações propostas para a Lei das Relações Colectivas de Trabalho[3] e também na remissão para a contratação colectiva de certas matérias anteriormente reservadas à lei;
- e, finalmente, a flexibilização da estabilidade no posto de trabalho e a construção de um novo conceito de garantia no emprego, para o qual contribuem de forma decisiva a consagração de uma nova causa de cessação do contrato de trabalho, o alargamento do período experimental e o regime jurídico da pré-reforma.

1.2 – Significado e importância de algumas das alterações no quadro da evolução do sistema jurídico-laboral: a superação de certos bloqueamentos «tradicionais».

[1] Doravante designado pela sigla «AES» ou simplesmente «Acordo».

[2] Entendidas meramente como formas de designação das mais importantes linhas de tendência que caracterizam o conjunto das medidas legislativas em causa e não no sentido de verdadeiros princípios jurídicos.

[3] Decreto-Lei n.º 519-C1/79, de 29 de Dezembro, doravante referenciado pela sigla «LRCT».

São do conhecimento geral as dificuldades que ao longo dos anos se têm feito sentir na revisão da legislação laboral, com especial incidência em certas matérias tradicionalmente mais sensíveis, como as que se referem à cessação do contrato de trabalho. A este propósito, a consagração no AES de um conjunto de medidas relativas à cessação do contrato por inadaptação do trabalhador (anexo XVI), tal como o alargamento do período experimental (anexo XIII), permitem ilustrar as virtualidades de que a negociação pré-legislativa pode ser portadora como forma de ultrapassar as dificuldades a que se aludiu.

A inclusão das situações de inadaptação do trabalhador às modificações ocorridas no respectivo posto de trabalho entre as causas legítimas de despedimento havia sido tentada por diversas vezes[4], não tendo nunca sido conseguida. Na verdade, e apesar de a Lei da Cessação do Contrato de Trabalho de 1989[5] ter reintroduzido a figura do despedimento individual por causas objectivas no direito do trabalho português, embora sob as vestes de uma fórmula aparentemente diferente – a «extinção do posto de trabalho» –, as situações de inadaptação do trabalhador acabaram por não ser acolhidas entre os motivos admitidos para a cessação do contrato de trabalho. Esta matéria permaneceu assim como um dos pontos mais controvertidos da polémica gerada em torno da revisão da lei dos despedimentos. Só depois de terem sido previamente concertados os pontos fundamentais da regulamentação desta causa específica de despedimento, vertidos no anexo 16 do AES, foi possível finalizar o processo de alargamento das situações de justa causa de despedimento, através da aprovação do Decreto-Lei n.º 400/91, de 16 de Outubro, cujo texto foi também discutido no Conselho Permanente de Concertação Social.

Por outro lado, pensamos que o aumento da duração do período experimental, que o Acordo admitiu poder ir até 240 dias nos casos de contratação de «pessoal de direcção e quadros superiores», dificilmente teria sido conseguido, pelo menos de forma tão pacífica, se não tivesse sido previamente negociado com os parceiros sociais. Vale a pena lembrar que pouco antes da celebração do AES a LCCT já tinha aumentado o período experimental de 15 para 60 dias, e que ainda não se haviam completado dois anos sobre este primeiro alargamento quando o Acordo Económico e Social veio prever outra extensão do prazo geral, admitindo a sua fixação em 90 dias nas empresas com menos de 20 trabalhadores, ao mesmo tempo que criou um novo prazo especial de 240 dias.

Como dissemos, julgamos que os casos referidos representam dois exemplos, entre outros que podem ser encontrados neste mesmo Acordo[6], do sucesso dos processos de concertação na área da legislação laboral. Não quer isto dizer, como ensinava Baptista Machado[7], que o Estado abdique dos seus poderes, nomeadamente do poder de decidir as medidas legislativas de política social. Estamos ainda «na fase preparatória das decisões a tomar pelas autoridades competentes», e não na da decisão em si mesma. De qualquer forma, é inegável que a negociação pré-legislativa expressa no Acordo Económico e Social de 1990 representa um bom exemplo das vantagens que o mesmo Baptista Machado assinalava à concertação: «Fomenta uma maior integração das forças sociais representadas pelas associações de interesses – e, portanto fomenta a

[4] Cf., para maiores desenvolvimentos, as indicações relativas aos projectos de diplomas sobre a cessação do contrato de trabalho constantes do n.º 2.6.

[5] LCCT – referimo-nos ao regime jurídico da cessação do contrato de trabalho e da contratação a termo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro.

[6] Como no caso da regulamentação sobre o tempo de trabalho – cf. *Infra*, n.º 2.4.

[7] *Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*, Coimbra, Almedina, 1982, p. 51.

estabilidade social e política – e, por outro lado, dá aos parceiros sociais uma mais esclarecida consciência dos problemas de política económico-social em jogo e das medidas a adoptar, ao mesmo tempo que elimina a má vontade e resistência que costumam acompanhar as intervenções 'agressivas' da Administração, facilita a execução das tarefas e a realização dos objectivos da política económica global[8].»

[8] Idem, p. 46-47 – sobre as vantagens e desvantagens dos processos de concertação, v. p. 45 e segs. Para um resumo destas questões, v., MÁRIO PINTO, «Doutrina social da igreja e concertação social», in *Pacto Social e Política de Rendimentos*, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, 1984, p. 219 e segs., e BERNARDO XAVIER, *Curso de Direito do Trabalho*, Lisboa, Verbo, 1992, p. 109 e segs., obras onde se podem colher outras indicações bibliográficas.

2 – BREVE ANÁLISE DAS PRINCIPAIS IDEIAS OU PRINCÍPIOS SUBJACENTES À REVISÃO DA LEGISLAÇÃO LABORAL PREVISTA NO ACORDO ECONÓMICO E SOCIAL

2.1 – O reforço e alargamento da protecção dos trabalhadores

I – É de todos conhecido que o direito do trabalho nasce e desenvolve-se tendo como pano de fundo a ideia de protecção do trabalhador. Muito embora a protecção do trabalho e do trabalhador não seja hoje encarada como o único princípio relevante neste sector do ordenamento, sendo aliás usual a denúncia de certos excessos «garantísticos» que por vezes se pretendem alicerçar na ideia do *favor laboratoris*, bem como o apontar de um novo papel para o mesmo[9], a preocupação que marcou o nascimento do direito do trabalho como um ramo do direito «funcionalmente vocacionado para realizar a justiça social numa relação então desfavorável aos trabalhadores»[10] continua ainda hoje actual, sobretudo perante certas categorias particulares de trabalhadores. É este o caso, entre outros, dos trabalhadores menores e daqueles outros que, por não lhes ser directamente aplicável a legislação laboral, muito embora exerçam a sua actividade em situação económica e socialmente próxima da dos trabalhadores subordinados, não usufruem de qualquer protecção.

II – A nova legislação sobre o trabalho de menores, cujos princípios fundamentais foram consagrados no anexo 7 do AES e posteriormente materializados no Decreto-Lei n.º 396/91, de 16 de Outubro, inscreve-se exactamente nesta lógica de reforço da protecção dos trabalhadores em situação particularmente desfavorecida. É certo que a legislação laboral portuguesa já continha diversas regras especialmente vocacionadas para tutelar os menores[11], mas a evolução das condições económicas e sociais, bem como a necessidade de adaptação das regras jus-laborais às alterações entretanto ocorridas no sistema de ensino e no domínio do direito civil, aconselhavam uma reformulação do regime jurídico[12].

Entre as modificações mais significativas acordadas em sede de concertação social pensamos dever destacar: o aumento da idade mínima de admissão ao trabalho, que passou dos 14 para os 15 anos, prevendo-se desde logo a sua futura fixação nos 16 anos (artigo 122.º da LCT, na versão do Decreto-Lei n.º 396/91); a consagração de uma série de medidas que visam assegurar o cumprimento da escolaridade obrigatória (n.º 3 do artigo citado); a atribuição de alguns direitos especiais aos trabalhadores menores (nova redacção do artigo 125.º da LCT), e o reforço do regime de fiscalização e sancionatório, tendo sobretudo em vista o combate ao trabalho infantil (artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 396/91)[13].

---

[9] V., por exemplo, entre nós, MÁRIO PINTO, «A função do direito do trabalho e a crise actual», in *Revista de Direito e de Estudos Sociais (RDES)*, 2.ª série, 1986, p. 33 e segs., em especial p. 45 e segs., BERNARDO XAVIER, Curso de Direito do Trabalho, cit., p. 254 e 257 e segs.

[10] MÁRIO PINTO, ob. ult. cit., p. 55.

[11] Entre as mais recentes, os artigos 121.º e seguintes da LCT (sigla pela qual designamos o Regime Jurídico do Contrato Individual de Trabalho, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 49 408, de 24 de Novembro de 1969). Lembre-se, porém, que algumas das disposições de protecção dos menores remontam aos do direito do trabalho português, como o Decreto de 14 de Abril de 1891.

[12] Recorde-se que a preocupação com a protecção dos menores levou também à inclusão na Constituição da proibição do trabalho de menores em idade escolar – n.º 4 do artigo 74.º, acrescentando na revisão constitucional de 1989.

[13] Refira-se ainda que na Comissão Permanente de Concertação Social do CES se encontram presentemente a ser analisados dois projectos de diplomas sobre trabalho de menores. Trata-se da regulamentação complementar, prevista no Decreto-Lei n.º 396/91, sobre trabalhos leves consentidos

III – O alargamento da protecção assegurada pelo direito do trabalho a áreas materialmente próximas do trabalho subordinado constitui outra das novidades do Acordo (anexo 8), que estabeleceu os princípios gerais do novo regime jurídico do trabalho no domicílio, posteriormente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 440/91, de 14 de Novembro.

Trata-se de situações de trabalho autónomo, em que não se verifica a subordinação jurídica típica do contrato de trabalho, e que, por isso mesmo, estariam, em princípio, excluídas do âmbito de aplicação da legislação laboral. Contudo, algumas destas situações desenvolvem-se em condições sociais e económicas muito próximas das do trabalho subordinado, quer pela acentuada debilidade do prestador do trabalho no confronto com o credor do mesmo, quer pelo facto de o processo produtivo ser dominado por aquele a quem o trabalho é fornecido, sendo que são precisamente estas condições que estão na base do aparecimento e desenvolvimento do direito do trabalho. A similitude material entre certas formas de trabalho autónomo economicamente dependente e o trabalho subordinado justifica a extensão de algumas das medidas consignadas nas normas laborais.

Isto mesmo veio a ser consagrado no AES, sendo depois vertido no diploma que regulamentou os chamados «contratos equiparados» ao contrato de trabalho, ou seja, os contratos que tenham por objecto a prestação do trabalho realizado, sem subordinação jurídica, no domicílio do trabalhador e aqueles em que o trabalhador compra as matérias-primas e fornece ao vendedor delas o produto acabado, sempre que, em ambos os casos, o trabalhador deva considerar-se na dependência económica do dador do trabalho (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 440/91).

Deve assinalar-se que a nova regulamentação veio suprir uma lacuna que perdurava no nosso direito há mais de 25 anos. Inicialmente[14] o legislador optou pela aplicação directa do regime jus-laboral aos *contratos equiparados*. Todavia, em 1967[15] deixou de vigorar o sistema de equiparação plena, quando a LCT de 1966, e na sua esteira a de 1969, passou a prever apenas a extensão aos contratos equiparados dos princípios gerais do contrato de trabalho, princípios esses que deviam ser consignados em regulamentação especial. Contudo, como esta regulamentação não foi emitida, as situações em apreço continuaram a reger-se inteiramente[16] pelo direito comum ou civil. Só agora, com a aprovação do regime em análise, foi cumprida a antiga promessa legislativa, concretizando-se deste modo o alargamento da protecção dos trabalhadores que se assinalou ser uma das ideias presentes no AES.

Analisando o texto do Acordo e a disciplina consagrada no seu seguimento, podemos verificar que o referido alargamento passou pela extensão, com as necessárias adaptações, a estas formas de trabalho autónomo economicamente dependente dos seguintes princípios: protecção da saúde e segurança dos prestadores do trabalho (artigo 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 440/91); garantia de uma remuneração adequada ao trabalho efectuado (artigo 6.º); atribuição de um subsídio especial, semelhante ao subsídio de férias dos trabalhadores subordinados (artigo 9.º); protecção

---

aos menores (artigo 122.º, 2, da LCT) e sobre trabalhos proibidos ou condicionados (artigo 124.º, 3, da LCT).

[14] Lei n.º 1952, de 10 de Março de 1937, §§ 1.º e 2.º do artigo 1.º

[15] Decreto-Lei n.º 47 032, de 27 de Maio de 1966.

[16] A determinação do regime aplicável aos contratos equiparados não era pacífica, havendo quem entendesse que, na ausência da regulamentação especial, se deviam aplicar imediatamente os princípios gerais da LCT, enquanto outros opinavam no sentido da aplicação pura e simples das regras civis pertinentes, *maxime* das relativas ao controlo da empreitada. V., para um resumo desta polémica, MENEZES CORDEIRO, *Manual de Direito do Trabalho*. Coimbra, Almedina, 1991, p. 112 e 115, com indicações sobre as diferentes posições.

da estabilidade do contrato, dentro de certos parâmetros e de acordo com as limitações temporais inerentes às tarefas a executar (artigos 8.º e 9.º); e extensão de algumas das prestações atribuídas pela segurança social (artigo 11.º).

Além dos aspectos indicados, a regulamentação dos contratos equiparados visa também evitar situações abusivas, em que a adopção destas formas de contratação é usada para esconder a existência de verdadeiros contratos de trabalho subordinado. A este propósito, deve lembrar-se que a proximidade entre o contrato de trabalho e os contratos equiparados, possibilitando uma utilização fraudulenta destes últimos, é por vezes invocada como uma das razões justificativas da extensão do regime laboral[17]. Neste domínio, não só se cominaram expressamente algumas proibições de contratação de trabalhadores no domicílio (artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 440/91), como se consagraram diversas obrigações acessórias, destinadas a possibilitar a fiscalização das situações em apreço (artigos 5.º e 12.º).

IV – Por último, quanto ao reforço da protecção dos trabalhadores, pode ainda fazer-se uma referência genérica às diversas medidas que o AES prevê na área da protecção e segurança social (anexos 1 e 3) e na da higiene, segurança e saúde no trabalho (anexo 4). Trata-se de matéria que, na sua maioria, se situa fora do âmbito do direito do trabalho, incluindo-se antes no direito da segurança social, pelo que não será aqui analisada[18].

De igual forma, e com excepção da legislação relativa ao trabalho de menores, também não iremos versar aquelas outras questões que fazem parte do chamado «direito de protecção do trabalho ou do trabalhador», um dos três subconjuntos normativos que usualmente se identificam no direito do trabalho[19], como sucede com a matéria da higiene, segurança e saúde no trabalho[20] e dos acidentes e doenças profissionais[21].

---

[17] V., por exemplo, MÁRIO PINTO, *Direito do Trabalho*, vol. I, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, 1991, p. 75-76.

[18] Tendo em vista a execução de algumas das medidas previstas no AES nesta área, estão neste momento a ser discutidos na Comissão Permanente de Concertação Social do CES diversos projectos de diplomas legais, versando: o aperfeiçoamento do regime de prestações de desemprego; o enquadramento no regime geral da segurança social de áreas de fronteira, designadamente dos trabalhadores que exercem actividades de forma atípica ou precária; a reformulação global do regime de pensões de invalidez e de velhice; a regulamentação do processo de participação dos parceiros sociais no funcionamento das instituições de segurança social; o enquadramento no regime da segurança social dos trabalhadores por conta de outrem dos membros de órgãos estatutários das pessoas colectivas e de entidades equiparadas; e a reformulação e sistematização global do regime de segurança social dos trabalhadores independentes.

[19] V., por exemplo, MÁRIO PINTO, *Direito do Trabalho*, cit., p. 107-108; BERNARDO XAVIER, *Curso...*, p. 81-82, e MONTEIRO FERNANDES, *Direito do Trabalho*, I, 7.ª ed., Coimbra, Almedina, 1991, p. 46 a 50.

[20] Quanto à higiene e segurança no trabalho lembre-se a realização do Acordo sobre Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho, celebrado no Conselho Permanente de Concertação Social em 30 de Julho de 1991, e a aprovação da respectiva lei quadro – Decreto-Lei n.º 441/91, de 14 de Novembro. Por outro lado, pode ainda acrescentar-se que a Comissão Permanente de Concertação Social do CES está a analisar diversos projectos legislativos nesta área, versando, concretamente: a aplicação à Administração Pública do Decreto-Lei n.º 441/91; o processo de eleição dos representantes dos trabalhadores para a segurança, higiene e saúde no trabalho, e o regime de organização e funcionamento das actividades de segurança, higiene e saúde no trabalho.

[21] Na área dos acidentes e doenças profissionais é de referir que decorre presentemente na Comissão Permanente de Concertação Social do CES a análise de um projecto de decreto-lei sobre a reformulação e aperfeiçoamento global das prestações por doença profissional.

2.2 – A promoção do trabalho como factor de desenvolvimento e de dignificação do homem

Pensamos que esta ideia de promoção do trabalho como factor de desenvolvimento e de dignificação do homem surge reflectida no AES sobretudo através das matérias relacionadas com a formação profissional.

Não sendo nossa intenção tratar aqui da formação profissional, não queremos, todavia, deixar de fazer uma breve chamada de atenção para a relevância que a mesma obteve no Acordo, desde logo porque a formação profissional pode e deve ser encarada como um importante contributo para a auto-realização da pessoa humana através do trabalho. Na verdade, para quem, como nós, perfilhe uma concepção personalista do trabalho, segundo a qual o trabalho é encarado como uma «expressão eminente e indissociável da pessoa»[22], será natural encarar a formação profissional como uma importante forma de valorização do trabalho e, através dele, do homem trabalhador.

É certo que a formação profissional é igualmente um factor de desenvolvimento económico e social, contribuindo decisivamente para a modernização do tecido produtivo, sendo estes alguns dos aspectos que aparecem com maior destaque no texto do anexo 5 do AES. No entanto, na perspectiva em que aqui nos colocamos, entendemos que também deve ser salientado o papel da formação profissional na valorização do próprio trabalho, enquanto bem indissociável da pessoa do trabalhador.

Neste domínio, vale a pena recordar que o AES lançou as bases para a celebração do Acordo de Política de Formação Profissional – outorgado em 30 de Julho de 1991, pelo Governo e por todas as confederações patronais e sindicais – e que, em execução deste mesmo Acordo, foram aprovados uma série de diplomas legais sobre a formação profissional, sendo de destacar: o «enquadramento legal da formação profissional» (Decreto-Lei n.º 401/91, de 16 de Outubro); o «Regime jurídico específico da formação profissional inserida no mercado de emprego» (Decreto-Lei n.º 405/91, de 16 de Outubro); o «regime jurídico da certificação profissional» (Decreto-Lei n.º 95/92, de 23 de Maio); e ainda a introdução na legislação laboral portuguesa da figura da «licença para formação» (Decreto-Lei n.º 397/91, de 16 de Outubro)[23].

2.3 – A acentuação do pluralismo de regimes jus-laborais

I – Uma das características do direito do trabalho reside na circunstância de ele se apresentar «como um ramo de direito internamente marcado pelo pluralismo»[24], isto é, pela possibilidade de identificar no seu seio diferentes conjuntos normativos. Esta estrutura pluralista interna manifesta-se, desde logo, na tripartição clássica entre o direito de protecção ao trabalhador, o direito da relação individual de trabalho e o direito das relações colectivas de trabalho, mas não se esgota aqui. Uma outra manifestação do pluralismo traduz-se na coexistência de dois ordenamentos distintos,

[22] V. MÁRIO PINTO, *Direito do Trabalho*, cit., p. 81 e segs., onde podem ser confrontados diversos desenvolvimentos desta ideia.

[23] E pode ainda acrescentar-se que foram discutidos na Comissão Permanente de Concertação Social do CES outros documentos relativos a esta área, concretamente um projecto de decreto regulamentar sobre a certificarão profissional. Na sequência dessa consulta aos parceiros sociais foi publicada a Portaria n.º 180/93, de 16 de Fevereiro, que criou o Observatório de Emprego e Formação Profissional (OEFP).

[24] V. MÁRIO PINTO, *Direito do Trabalho*, cit., p. 107, obra donde foram retiradas grande parte das considerações feitas no texto a propósito deste tema (cf. em especial, p.113 a 139).

o ordenamento estadual e o ordenamento da autonomia colectiva laboral. Por último, o pluralismo interno está igualmente presente no interior de cada um desses corpos normativos, através da existência de regimes distintos (legais e convencionais) para as diferentes situações jurídicas laborais.

No que especificamente respeita à estrutura do direito da relação individual de trabalho, pode dizer-se que, em maior ou menor medida, segundo as condições históricas e culturais de cada ordem jurídica, é frequente encontrar um regime geral para o contrato de trabalho comum, usualmente identificado com o contrato de trabalho na empresa, e vários regimes específicos, aplicáveis a diferentes contratos de trabalho especiais. E mesmo no interior de regime comum do trabalho na empresa típica, surgem habitualmente sub-regimes, alicerçados na distinção de várias categorias de trabalhadores.

O pluralismo de regimes laborais, com importantes reflexos na aplicação do direito do trabalho[25], foi nas últimas décadas contrariado por uma tendência uniformizadora da legislação laboral, com especial destaque para a Lei do Contrato de Traba- lho e para alguns dos diplomas laborais mais importantes, como, por exemplo, aqueles que se referem à duração do trabalho e à cessação do contrato de trabalho.

II – Ora, a recente aprovação, na sequência do Acordo Económico e Social (anexo 11), de um regime específico (Decreto-Lei n.º 404/91, de 16 de Outubro) de contratação para os trabalhadores que ocupem cargos de administração, de direcção directamente dependentes da administração e daqueles que desempenhem funções de secretariado pessoal relativas a esses cargos, constitui, quanto a nós, um importante passo para contrariar aquela tendência uniformizadora que, em nome de um igualitarismo cego à realidade, acaba por empobrecer o direito do trabalho[26].

Na verdade, um dos domínios em que se justifica uma certa diferenciação de regimes laborais é precisamente o do trabalho dos dirigentes[27] e dos trabalhadores que desempenham cargos de confiança. A criação de uma forma de contratação especial para estas situações, sob a designação de «regime de trabalho em comissão de serviço», permite precisamente dar resposta a algumas das especificidades das situações jurídicas em apreço, sobretudo no que respeita à matéria da cessação do contrato de trabalho.

Para além de contribuir para um aperfeiçoamento do pluralismo dos regimes laborais, deve ser sublinhado o facto de a regulamentação acordada em sede de concertação social vir permitir às empresas preencherem os cargos de maior confiança, inclusivamente recorrendo aos seus próprios trabalhadores, sem as obrigar a ficarem irremediavelmente amarradas à escolha efectuada e à satisfação dos direitos e regalias inerentes à categoria correspondente a esses cargos.

III – A aprovação do regime do trabalho em comissão de serviço implicou também uma alteração profunda do entendimento de alguns dos princípios em que assenta o

[25] O que nem sempre tem sido suficientemente atendido pela doutrina e pela jurisprudência, como apontam MÁRIO PINTO (*ob. ult. cit.*, p. 124-125) e MENEZES CORDEIRO (*ob. cit.*, nota 15 à p.110).

[26] Como correctamente aponta MFNEZES CORDEIRO (*Manual...*, p. 109-1 10), deve ser criticada a indistinção entre as diferentes categorias de trabalhadores, pois «uma *categoria abstracta* de 'trabalhador' que agrupe o director de um banco e um operário indiferenciado, o chefe de orquestra ou o investigador científico é demasiado absoluta para ser verdadeira: estas situações – e muitas outras que se poderiam imaginar – são manifestamente diferentes, seja qual for o prisma por que se considerem, para comportarem, com justiça, um tratamento indistinto».

[27] Sobre as especificidades do trabalho dos dirigentes v., por exemplo, MENEZES CORDEIRO, ob. cit., p. 111; BERNARDO XAVIER, «Justa causa de despedimento: conceito e ónus da prova», in RDES, 2.ª série, 1988, n.º 1, p. 44 (aqui relativamente ao regime do despedimento individual), e MONTEIRO FERNANDES, Direito do Trabalho, cit., p. 151-152.

direito português de protecção contra os despedimentos, em especial no que se refere à interpretação do artigo 53.º da Constituição e à delimitação do respectivo campo de aplicação.

Não sendo este o lugar apropriado para desenvolver esta outra questão[28], julgamos, no entanto, que vale a pena chamar a atenção para a circunstância de este regime ter reintroduzido no ordenamento jurídico-laboral português a figura do despedimento *ad nutum*, garantindo, em casos obviamente limitados, a liberdade de desvinculação do empregador[29]. Por outro lado, ficou também afastada a possibilidade de aplicação a estas situações do regime geral do despedimento ilícito, e concretamente da reintegração forçada do trabalhador indevidamente despedido, seguindo-se uma solução semelhante à que já vigorava para a cessação do contrato de serviço doméstico.

IV – Ainda a propósito do pluralismo de regimes jus-laborais, deve notar-se que para ele contribui também a regulamentação especial dos contratos equiparados a que se fez referência no número anterior.

2.4 – A flexibilização de certos aspectos da regulamentação das condições de trabalho

I – A flexibilização da legislação laboral – entendida como um processo de modificações jurídicas que visa a diminuição dos constrangimentos impostos à actividade económica, derivados das regras jurídico-laborais, imperativas e universais, que asseguram uma protecção rígida dos trabalhadores[30] – é uma reivindicação constantemente formulada pelos empregadores e apoiada pela generalidade dos governos dos países europeus.

Um dos domínios onde essa flexibilização tem sido praticada é o da organização do tempo de trabalho, procurando-se, através dela, superar o modelo clássico de organização temporal da prestação do trabalho[31].

Este modelo pode ser sumariamente descrito através das seguintes notas[32]: limitação da jornada de trabalho (em princípio a oito horas, com tendência para ser reduzida); execução do trabalho durante o dia, com uma limitação inicial e uma limitação final (antes e após as quais o trabalho é considerado como «trabalho nocturno»); regularidade do horário diário, salvo nos casos de trabalho por turnos e

[28] Sobre o ponto pode ver-se o nosso *Despedimento Ilícito, Reintegração na Empresa e Dever de Ocupação Efectiva*, suplemento de *Direito e Justiça*, Lisboa, 1992, pp. 15 e segs., em especial, pp. 23-24 e 29.

[29] Questão sobre a qual o próprio Tribunal Constitucional já teve ocasião de se pronunciar, decidindo no sentido da constitucionalidade da disciplina em análise. Este ponto é tanto mais importante, porquanto o entendimento perfilhado pelo Tribunal envolve uma leitura das regras constitucionais que é plenamente compatível com o pluralismo interno do direito do trabalho, na medida em que se aceita circunscrever certas limitações ao regime geral do trabalho subordinado, admitindo-se a existência de derrogações em sede de regimes especiais. Sobre a constitucionalidade da figura em apreço v., também, MENEZES CORDEIRO, «Da constitucionalidade das comissões de serviço laborais», in RDES, 2ª série, 1991, nº 1/2, p. 129 a 148.

[30] MÁRIO PINTO, «L'assouplissement du temps de travail», comunicação apresentada ao Congresso Europeu de Direito do Trabalho, in Revue internationale de droit comparé, 1990, n.º 1, p. 171 e segs.

[31] São em número significativo os estudos sobre esta matéria. Indicações das principais obras podem ser recolhidas no artigo citado na nota anterior, bem como em JEAN-EMMANUEL RAY, «La flexibilité du temps de travail», publicado na mesma revista, p. 185 a 201.

[32] Reproduz-se a caracterização feita por MÁRIO PINTO, *ob. ult. cit.*, p. 172-173.

noutras situações excepcionais; jornada semanal limitada, em regra, pelo repouso semanal; as situações que fogem a este modelo (trabalho nocturno, trabalho por turnos, horas suplementares) são em princípio mais onerosas para os empregadores e carecem de autorizações ou controlos de outra natureza por parte da administração do trabalho. Em regra, estes aspectos são fixados por normas legais imperativas, que só consentem a sua modificação num sentido mais favorável aos trabalhadores.

A apontada flexibilização visa, precisamente, superar os constrangimentos decorrentes das normas legais imperativas, possibilitando uma melhor adaptação da gestão do tempo de trabalho às necessidades das empresas. Por outro lado, a flexibilização surge normalmente associada a uma redução do tempo de trabalho, quer como forma de compensar os trabalhadores das desvantagens inerentes, quer para permitir uma repartição do emprego em tempo de crise.

II – Ora, é precisamente nesta linha que se inscrevem muitas das medidas consignadas no AES a propósito da «redução e adaptação do tempo de trabalho» (anexo 15), as quais foram depois consagradas na Lei n.º 2/91, de 17 de Janeiro e no Decreto-Lei n.º 398/91, de 16 de Outubro.

O tema já havia sido discutido no seio do Conselho Permanente de Concertação Social[33], insistindo as confederações sindicais na redução do tempo de trabalho, enquanto as confederações patronais propugnavam a adopção de diversas medidas tendentes a flexibilizar as regras legais sobre a organização do tempo de trabalho, nomeadamente quanto à definição dos limites do período normal de trabalho, os intervalos de descanso, os períodos de funcionamento, a laboração contínua e o trabalho por turnos, o trabalho nocturno e o trabalho suplementar. Não se tendo chegado à formulação de qualquer proposta definitiva, a matéria veio depois a ser retomada no AES.

Quanto à redução da jornada de trabalho, previu-se, por um lado, a diminuição do limite máximo de quarenta e oito horas para quarenta e quatro horas semanais, e, por outro, acordou-se um «calendário» que visa alcançar as quarenta horas em 1995. Este segundo aspecto representa a principal novidade trazida pelo Acordo quanto à questão da diminuição da jornada de trabalho, pois a redução para as quarenta e quatro horas já havia sido avançada pelo Governo na proposta de lei que apresentou à Assembleia da República em Março de 1989[34].

De entre as medidas de flexibilização da organização do tempo de trabalho merecem destaque:

– a possibilidade de fixação através das convenções colectivas, ainda que dentro de certos limites, do período normal de trabalho em termos médios, acabando-se assim com a imposição legal de um limite máximo diário e semanal. Note-se que esta forma de determinar a duração máxima da jornada de trabalho representa uma alteração profunda no método seguido desde as primeiras normas de Direito do trabalho que regularam esta matéria (artigo 5.º, n.ºs 7 e 8, da LDT[35 e 36];

[33] No seguimento de uma proposta avançada pelas centrais sindicais para reduzir o horário de trabalho para quarenta horas semanais, em Junho de 1989 foi constituído um grupo de trabalho para análise das posições das confederações de trabalhadores e de empregadores sobre as questões relacionadas com a «duração, gestão, e organização do tempo de trabalho».

[34] Proposta de lei n.º 93/V, in *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série-A, n.º 33, de 5 de Maio de 1989.

[35] Lei da Duração do Trabalho – LDT, sigla pela qual referimos o Decreto-Lei n.º 409/71, de 27 de Setembro, com as alterações decorrentes do Decreto-Lei n.º 398/91.

[36] No caso português, a duração máxima do trabalho diário começou por ser definida em termos variáveis conforme os sectores de actividade (Leis n.ºs 295, 296 e 297 de 1915), para se fixar nas oito

– a extensão do regime de isenção de horário de trabalho a outras categorias de trabalhadores para além daquelas que já estavam determinadas na lei [artigo 13.º, 1, *c)*, da LDT];
– a modificação do regime do trabalho suplementar, facilitando-se o recurso ao mesmo, quer por via do alargamento das situações em que é admitida a sua prestação, quer pela elevação dos limites máximos de horas suplementares a prestar por cada trabalhador [artigo 5.º, 1, *a)*, do Decreto-Lei n.º 421/83, de 2 de Dezembro]. Neste campo, cremos que deve ser também sublinhada a eliminação das taxas para a segurança social que incidiam sobre a prestação do trabalho suplementar. Criadas com o intuito de desincentivar o recurso ao trabalho suplementar, crê-se, no entanto, que apenas acabaram por provocar um aumento muito significativo das horas suplementares não declaradas;
– a alteração do regime de encerramento semanal, alargando-se o leque de situações em que as empresas ficam dispensadas de encerrar ao domingo;
– e, por último, a redução da intervenção administrativa na organização do trabalho por turnos, de modo, a facilitar a adopção de regimes de laboração contínua e de turnos rotativos.

De realçar, ainda, que o processo adoptado pressupõe a concretização de muitas destas medidas através da negociação colectiva e que, em alguns casos, se prevê a possibilidade de as convenções excederem os limites definidos na lei, mesmo que o façam num sentido menos favorável para os trabalhadores.

2.5 – O reforço da negociação colectiva

I – A autonomia colectiva, cuja expressão mais relevante são as convenções colectivas de trabalho[37], é reconhecida e tutelada com assinalável amplitude no nosso ordenamento. Desde logo, porque o direito de contratação colectiva é expressamente consagrado pela Constituição (artigo 56.º, 3) como um dos direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores, beneficiando assim do regime de protecção inerente a essa categoria específica. Por outro lado, porque o regime jurídico em vigor se baseia claramente no reconhecimento e na promoção da contratação colectiva como forma privilegiada de regulamentação das relações de trabalho subordinado. Isto mesmo se retira de diversas disposições da LRCT, cujo artigo 5.º confere às convenções colectivas de trabalho um largo campo de actuação, podendo afirmar-se, em termos gerais, que elas incidem, em princípio, «sobre todas as questões que se situam no âmbito da autonomia colectiva dos parceiros sociais»[38]. E no mesmo sentido depõe o

---

horas por dia e nas quarenta e oito horas semanais em 1919 (Decreto n.º 5516, de 10 de Maio) – sobre a evolução legislativa nesta matéria pode ver-se, por exemplo, o parecer da Câmara Corporativa n.º 26/X, in *Actas da Câmara Corporativa*, n.º 72, de 4 de Maio de 1971, e a breve resenha de BERNARDO XAVIER, *Curso…*, p. 355-356.

[37] Em sentido amplo, a autonomia colectiva abrange outros institutos, desde a liberdade sindical (de trabalhadores e empregadores), a competência de o sistema sindical produzir uma regulamentação colectiva de trabalho e, inclusivamente, um direito de autotutela, designadamente através do recurso à greve. Está neste momento em causa, para os efeitos da análise desenvolvida no texto, essencialmente, a autonomia colectiva entendida em sentido restrito, ou seja, como poder de auto-regulamentação das relações de trabalho.

[38] MÁRIO PINTO, *Direito do Trabalho*, cit., vol. II, p. 138.

facto de a regulamentação colectiva de trabalho por via administrativa ter um carácter marcadamente subsidiário e excepcional relativamente à via convencional[39].

No entanto, deve reconhecer-se que existem algumas limitações à autonomia colectiva. *Reportando-nos por agora ao regime anterior às últimas alterações decorrentes do AES*, verificamos que algumas dessas limitações são explicitadas na própria LRCT, cujo artigo 6.º enumera diversas matérias sobre as quais as convenções não podem validamente dispor. Ainda no âmbito do mesmo diploma, há a registar certas restrições, que embora não respeitem directamente ao conteúdo das convenções, acabam por condicionar a contratação colectiva, como acontece com a disciplina especial da negociação colectiva nas empresas públicas. Finalmente, registam-se as limitações resultantes de diversas disposições legais que proíbem directamente a consagração pelas convenções de regimes jurídicos diferentes daqueles que a lei define, ou que vedam a estipulação de soluções mais favoráveis aos trabalhadores.

Como observa Mário Pinto[40], estas soluções, que podem ser integradas no chamado «direito do trabalho da crise», foram-se multiplicando nas últimas décadas, sobretudo a partir de 1975/1976, com a retirada, total ou parcial, ao poder de disposição dos parceiros sociais de matérias como: a cessação do contrato de trabalho (artigo 31º, n.os 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 372-A/75, e, actualmente, ainda que em termos mais mitigados, artigos 2.º e 59.º da LCCT); o contrato de trabalho a termo (artigo 7º do Decreto-Lei n.º 781/76, de 28 de Outubro e, presentemente, os citados artigos da LCCT); os feriados (artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 874/76, de 28 de Dezembro); e as faltas (artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 874/76). Acresce ainda a fixação de limites quantitativos a algumas condições de trabalho, que assim não podem ser melhoradas pelas convenções colectivas, como sucedia com a proibição de reduzir a duração de trabalho fixada nos horários em vigor (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 505/76, de 1 de Outubro); e com a proibição de consagrar férias superiores a 30 dias de calendário (artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 874/76).

II – Ora, é precisamente na eliminação ou atenuação de algumas das limitações acabadas de referir que podemos encontrar uma primeira manifestação da ideia do reforço da autonomia colectiva que transparece do AES (anexo 12), cujas soluções neste campo foram posteriormente consagradas, na sua maioria, no Decreto-Lei n.º 209/92, de 2 de Outubro.

Assim sucede com a previsão da eliminação da proibição de redução dos horários de trabalho (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 209/92) e com a atenuação da proibição de estabelecimento e regulamentação de benefícios complementares dos assegurados pelas instituições de previdência [nova redacção da alínea *e)* do artigo 6.º, 1, da LRCT][41].

---

[39] É a conclusão que indubitavelmente se retira do regime legal (cf., designadamente os artigos 2.º, 2, 29.º, 36.º e 38.º da LRCT) e que é unanimemente afirmada pelos autores – v., por exemplo, MÁRIO PINTO, *Direito do Trabalho*, cit., vol. II, p. 121-122; MENEZES CORDEIRO, *Manual…*, p. 347 e 351, e MONTEIRO FERNANDES, *Direito do Trabalho*, cit., p. 72.

[40] Ob. ult. cit., p. 142.

[41] Esta significativa limitação foi introduzida, pela primeira vez, pelo Decreto-Lei n.º 887/76, de 29 de Dezembro, que admitia, no entanto, complementos de subsídio de doença até 20 dias por ano, além de assegurar a subsistência dos benefícios complementares anteriormente fixados por convenção colectiva. A LRCT manteve mas agravou a restrição, excluindo a possibilidade de atribuição de complementos ao subsídio de doença, até então ainda permitidos. Todavia, a disposição em causa era, como ainda hoje acontece, frequentemente violada, sobretudo nas convenções de empresa do sector público. Entre os benefícios complementares mais frequentemente fixados contam-se: os complementos de subsídio de doença, de reforma, e de morte; a comparticipação na assistência médica e medicamentosa, bem como nos meios de diagnóstico; e o abono de família. De referir ainda que actualmente esta matéria deve ser enquadrada no âmbito da regulamentação geral dos regimes

De especial importância são as novas disposições em matéria de duração do trabalho, na parte em que remetem para as convenções colectivas a «adaptação negociada da regulamentação e organização do tempo de trabalho», como sucede com a fixação em termos médios do período normal de trabalho (artigo 5.º, 7 a 9, da LDT).

Ainda na mesma linha se deve incluir a eliminação do regime especial de negociação colectiva para as empresas públicas, com a revogação da possibilidade de autonomização do processo de negociação (antigo n.º 3 do artigo 3.º da LRCT) e a eliminação da autorização ou aprovação tutelar (antigo n.º 4 do artigo 24.º do mesmo diploma).

Uma outra referência deve ainda ser feita: a possibilidade de as convenções colectivas fixarem um regime de marcação das férias diferente do previsto na lei (anexo 9 do AES e artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 874/76, na redacção do Decreto-Lei n.º 397/91, de 16 de Outubro)[42].

III – Mais uma manifestação do reforço da autonomia colectiva localiza-se nas alterações às normas que regulamentam a emissão de portarias de regulamentação do trabalho. Na verdade, ao circunscrever a possibilidade de emissão destas portarias aos casos de inexistência de associações sindicais ou patronais [medida 1-*g)* do anexo 12], o AES aponta claramente para a restrição da intervenção administrativa na regulamentação das condições de trabalho.

Intimamente relacionada com esta questão está a nova regulamentação do processo de arbitragem dos conflitos colectivos de trabalho, já que se pretendeu que a emissão de portarias de regulamentação como forma de resolução de conflitos fosse substituída pelo recurso obrigatório à arbitragem.

No que especificamente respeita a esta forma de composição pacífica dos conflitos colectivos de trabalho, há a registar a ocorrência de uma modificação muito relevante: a passagem de um sistema de arbitragem facultativa para um sistema de arbitragem obrigatória (artigo 35.º da LRCT, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 209/92). Esta importante alteração[43] poderá vir a ter efeitos profundos no sistema de relações industriais português, possibilitando, desde logo, uma redução da conflitualidade laboral, nomeadamente dos processos grevistas desencadeados a propósito da celebração ou revisão de convenções colectivas[44]. No entanto, tal dependerá da forma como toda esta matéria vier a ser concretizada na prática, pois, até ao momento, a experiência portuguesa no campo da arbitragem das controvérsias colectivas laborais é muito escassa.

IV – Por último, ainda directamente relacionado com o alargamento do objecto da negociação colectiva e, por esta via, com o reforço da autonomia colectiva, cumpre

---

complementares de segurança social – cf. Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto (artigo 62.º) e Decreto-Lei n.º 225/89, de 6 de Junho.

[42] As alterações ao regime das férias, feriados e faltas previstas no anexo 9 do AES (posteriormente vertidas no Decreto-Lei n.º 397/91, de 16 de Outubro) não são analisadas no presente apontamento, pois, na sua maioria, nelas estão implicados aspectos de índole predominantemente técnica e que, como tal, não se afiguram muito relevantes do ponto de vista da caracterização da evolução do direito do trabalho nacional, muito embora se tratem de matérias importantes em si mesmas. Contudo, valerá a pena sublinhar a circunstância de muitas das alterações ocorridas na matéria das férias virem consagrar soluções que as convenções colectivas de trabalho já antes estabeleciam, ainda que muitas delas à revelia da imperatividade da disciplina legal, como sucede com a fixação das férias em 22 dias úteis, ou com a possibilidade de repartição de férias.

[43] Recorda-se que anteriormente a arbitragem só podia ser tornada obrigatória no caso de o conflito respeitar a convenções colectivas aplicáveis a empresas públicas ou de capitais exclusivamente públicos.

[44] Note-se que isto não significa que o recurso à arbitragem possa impedir a declaração da greve, pelo menos enquanto não for determinada a arbitragem obrigatória.

referir a possibilidade de as convenções regulamentarem os processos de resolução de litígios emergentes das relações individuais de trabalho, através da instituição de mecanismos de conciliação, mediação e arbitragem.

Trata-se de uma matéria praticamente omissa na contratação colectiva, que o AES pretendeu promover, aliás na linha de outros trabalhos já anteriormente desenvolvidos no Conselho Permanente de Concertação Socia1[45]. Também aqui não há, ainda quaisquer dados que possibilitem analisar os efeitos deste alargamento do objecto das convenções colectivas, mas sempre se poderá dizer que com ele se abre uma promissora via de desenvolvimento da regulamentação colectiva das relações de trabalho.

2.6 - Flexibilização da estabilidade no posto de trabalho e a construção de um novo conceito de garantia no emprego

I – Como já houve ocasião de referir (*supra*, n.º 1.2), o AES estabeleceu as bases para, a posterior regulamentação legal de uma nova causa de cessação do contrato de trabalho: o despedimento por inadaptação do trabalhador (anexo 16 e Decreto-Lei n.º 400/91, de 16 de Outubro). Esta representa, em nossa opinião, a mais importante, ainda que não a única, manifestação da ideia da flexibilização da estabilidade no posto de trabalho.

A rigidez dos sistemas de cessação do contrato de trabalho tem efeitos reconhecidamente negativos no mercado de trabalho, com destaque para a multiplicação das formas de trabalho precário e dos fenómenos de mediação na utilização da mão-de-obra[46]. Este fenómeno foi especialmente sentido no direito do trabalho português no período compreendido entre 1976 e 1989[47] em que à extrema limitação das situações admitidas como justa causa de despedimento individual se associou um regime particularmente severo para o despedimento ilícito[48]. Em nome da salvaguarda da estabilidade do vínculo laboral dificultou-se de tal forma a cessação do contrato de trabalho por parte da entidade patronal que, na prática, os efeitos acabaram por ser contraproducentes, do ponto de vista dos interesses que se pretendiam defender. O regime jurídico da contratação a termo, de 1976, permitindo a admissão a prazo na generalidade das situações, acabou por dar cobertura à ineficácia das limitações ao despedimento que a prática, mais tarde ou mais cedo, acabaria por revelar.

---

[45] Referimo-nos à análise de um relatório apresentado ao Conselho Permanente de Concertação Social, em 1989, sobre a problemática da resolução extra-judicial dos conflitos de trabalho. Pode adiantar-se que a Comissão Permanente de Concertação Social do CES está a ultimar a apreciação de um documento de trabalho relativo à regulamentação de um protocolo sobre a organização e funcionamento dos Centros de Arbitragem Voluntária dos Conflitos Individuais de Trabalho de Lisboa e Porto.

[46] MÁRIO PINTO, «A função do direito do trabalho e a crise actual», cit., p. 471, e «Garantia de emprego e crise económica: contributo ensaístico para um novo conceito», in *RDES*, 1987, n.º 4, p. 452 e segs., em especial p. 457.

[47] Referimo-nos, por um lado, à alteração da lei dos despedimentos de 1975, determinada pelo Decreto-Lei n.º 84/76, de 28 de Janeiro, e, por outro, à nova regulamentação da matéria aprovada pelo Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro. Para uma análise da evolução legislativa nesta área, v., por todos, BERNARDO XAVIER, «A extinção do contrato de trabalho», in *RDES*, 2.ª série, 1989, n.º 3/4, p. 404 a 406, e *Curso de Direito do Trabalho*, cit., p. 451 a 454.

[48] Consubstanciando o que vulgarmente se designa como sistema de «estabilidade real» – sobre o ponto pode ver-se o nosso *Despedimento Ilícito...*, n.º 11, ou a síntese contida em «Despedimento ilícito e reintegração do trabalhador», in *RDES*, 2ª série, 1989, n.º 3/4, p. 491 a 495.

No que se refere à cessação do contrato de trabalho, a flexibilização da legislação laboral iniciada em 1989 traduziu-se, no essencial, na admissibilidade de novas formas de extinção do vínculo laboral por iniciativa dos empregadores, concretamente, na chamada «cessação do contrato de trabalho por extinção do posto de trabalho», figura que viria a ser acolhida na LCCT. Porém, o processo de alargamento das causas de cessação da situação jurídica de trabalho subordinado não estava ainda completo, pois, apesar das diversas tentativas anteriormente ensaiadas no sentido de reintroduzir no direito do trabalho português o despedimento por inadaptação do trabalhador[49] – nomeadamente através dos projectos de diplomas de 1985[50], 1987[51], 1988[52] e 1989[53] – só com a celebração do AES e com a posterior aprovação do Decreto-Lei n.º 400/91 esse objectivo foi alcançado[54].

Da disciplina agora estabelecida destacamos os seguintes aspectos:

– a diferenciação entre duas situações, isto é, a dos trabalhadores que desempenhem «cargos de complexidade técnica ou de direcção», por um lado, e a dos restantes trabalhadores, por outro. A esta distinção correspondem diferentes regimes de despedimento por inadaptação, na medida em que para os trabalhadores da primeira categoria se prevê uma situação de justa causa de despedimento específica (artigo 2.º, 2, do Decreto-Lei n.º 400/91)[55] e ainda porque apenas para os da segunda categoria se exige a ligação entre a inadaptação e a ocorrência de modificações no posto de trabalho (artigo 3.º do diploma citado);
– a exigência de preenchimento de uma série de requisitos para que a cessação possa ter lugar (artigo 3.º), entre os quais figuram a mencionada ligação entre a inadaptação e as modificações do posto de trabalho, bem como a necessidade de o empregador facultar ao trabalhador formação profissional adequada[56];

[49] Fala-se em reintrodução, não só porque a figura era conhecida no âmbito da LCT [artigo 102.º, *a)*, que se referia à «manifesta inaptidão do trabalhador para as funções ajustadas»], como aliás o era no domínio da legislação anterior, mas porque também a lei dos despedimentos de 1975 acolhia a inaptidão entre os casos de «despedimento com motivo atendível», referindo-se à «manifesta inaptidão e impossibilidade de preparação do trabalhador para as modificações tecnológicas que afectem o posto de trabalho» (artigo 14.º, 3, *b)* do Decreto-Lei n.º 372-A/75, de 16 de Julho].

[50] In *Boletim do Trabalho e Emprego (BTE)*, separata n.º 2, de 21 de Março de 1985.

[51] In *BTE*, separata n.º 1, de 17 de Dezembro de 1987.

[52] In BTE, separata n.º 2, de 29 de Abril de 1988.

[53] Dos quais apenas o último acabou por vir a ser aprovado, ainda que numa versão bastante diferente da inicial e após um movimentado processo de contestação por parte das confederações sindicais e de diversas forças políticas, que culminou com o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 107/88 – in, *Diário da República (DR)*, 1.ª série, de 21 de Junho de 1988, decisão que versava sobre a lei de autorização legislativa que previa o alargamento do conceito de justa causa (decreto da Assembleia da República n.º 81/V, de 15 de Abril de 1988).

[54] E lembre-se que o foi em termos que mereceram a aprovação do Tribunal Constitucional no que respeita à polémica questão da sua compatibilidade com as normas constitucionais - Acórdão n.º 64/91, de 4 de Abril de 1991, in *DR*, 1.ª série-A, suplemento ao n.º 84, de 11 de Abril de 1991, p. 1978-(1) a 1978-(29). Sobre este ponto, na doutrina, v. MENEZES CORDEIRO, «Da cessação do contrato de trabalho por inadaptação do trabalhador perante a Constituição da República», in *RDES*, 2.ª série, 1991, n.º 3/4, p. 369 a 421.

[55] Trata-se da situação de «não cumprimento dos objectivos previamente fixados e formalmente aceites», uma causa de cessação que em alguns casos se poderá aproximar da figura da condição resolutiva, cuja aponibilidade ao contrato de trabalho foi muito discutida.

[56] Entre esses requisitos consta também a inexistência de um posto de trabalho alternativo ou a recusa do trabalhador em aceitar a alteração do objecto do contrato de trabalho requerida pela colocação num posto de trabalho incompatível com a sua categoria profissional. Com esta última hipótese

– e a consagração a favor dos trabalhadores despedidos de uma série de direitos tendentes a minimizar os prejuízos resultantes da extinção do contrato, tais como: o direito a aviso prévio, a crédito de horas para procurar outra ocupação e a uma compensação pecuniária.

II – Na mesma linha de flexibilização da legislação relativa à cessação do contrato de trabalho se insere o alargamento do período experimental (anexo 13 e Decreto-Lei n.º 403/91, de 16 de Outubro) a que já anteriormente nos referimos (*supra*, n.º 1.2).

A relação entre esta matéria e a aludida flexibilização da estabilidade no posto de trabalho é facilmente perceptível. É que o período experimental representa uma fase de execução do contrato de trabalho durante a qual a legislação limitativa dos despedimentos não tem aplicação[57]. Enquanto estiver a decorrer o período experimental o vínculo laboral é por natureza instável, já que qualquer das partes lhe pode pôr termo, sem necessidade de aviso prévio, de invocação de justa causa ou de pagar qualquer indemnização (cf. artigo 55.º, 1, da LCCT). Poderá assim afirmar-se que a admissão de um período experimental mais longo nas empresas com 20 ou menos trabalhadores[58] [artigo 55.º, 2, *a)*, da LCCT, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 403/91] e de uma nova possibilidade de alargamento do mesmo para o pessoal de direcção e quadros superiores [alínea *c)* do mesmo preceito] consubstanciam também a ideia da flexibilização da estabilidade do vínculo laboral.

III – Ainda a propósito da flexibilização da estabilidade no emprego, cumpre lembrar que para ela contribui igualmente a regulamentação da figura da comissão de serviço[59], a que já anteriormente se fez referência (supra, n.º 2.3, II).

IV – Finalmente, destacamos o regime jurídico da pré-reforma (anexo 2 do AES e Decreto-Lei n.º 261/91, de 25 de Julho). Pensamos que esta nova disciplina pode também ser encarada como uma expressão da ideia da flexibilização da estabilidade no posto de trabalho, contribuindo significativamente para a construção de um novo conceito de garantia no emprego.

Ao desencadear a suspensão do contrato de trabalho, contra o pagamento de uma prestação pecuniária mensal, a situação de pré-reforma possibilita que as empresas se «libertem»[60] dos trabalhadores excedentários. Mas, ao mesmo tempo, evita-se o

---

instituiu-se no ordenamento jus-laboral português a figura do chamado «despedimento modificação», isto é, de um despedimento sujeito à condição de não aceitação pelo trabalhador da modificação que lhe é proposta. Sobre este ponto v. o nosso Despedimento Ilícito, Reintegração na Empresa e Dever de Ocupação Efectiva, cit., notas 84 e 85.

[57] Salvo situações excepcionais, como, por exemplo aquelas em que a denúncia durante o período experimental esconda a realização de um despedimento por motivos políticos ou ideológicos. Mas, mesmo aqui, bastará ao empregador invocar o insucesso da experiência para que, na prática, fique seriamente comprometida a possibilidade de atacar a extinção do contrato. Sobre este problema, que se situa já fora do âmbito do presente apontamento, podem ver-se as considerações de PUPO CORREIA acerca da questão da sindicabilidade dos motivos da denúncia no período experimental – *Da Experiência no Contrato de Trabalho*, Coimbra, 1970, p. 136 e segs.

[58] Ponto cuja constitucionalidade foi objecto de discussão no Tribunal Constitucional, que se pronunciou no sentido da compatibilidade desta solução com os artigos 13.º, 1, 18.º, 2 e 53.º da Constituição – V. Acórdão n.º 64/91, cit., n.ºs 18 a 21.

[59] Expressamente neste sentido, BERNARDO XAVIER, *Curso de Direito do Trabalho*, cit., p. 454.

[60] O que não significa uma *cessação* do contrato de trabalho, pois a configuração adoptada para a pré-reforma envolve apenas a *suspensão* ou *redução* da prestação do trabalho. Deve contudo sublinhar-se que o regime jurídico em apreço não cobre necessariamente todos os sistemas de pré-reformas possíveis. Na verdade, pensamos que, ao abrigo dos princípios gerais de direito e nomeadamente do princípio da liberdade contratual, as empresas e os respectivos trabalhadores continuam a poder acordar outros esquemas que não se integrem neste regime jurídico, desde que assumam as responsabilidades inerentes à sua instituição. Assim, nada impede que a um contrato de reforma antecipada se associe uma

lançamento no desemprego de trabalhadores que não podem ainda requerer as pensões de reforma atribuídas pelo sistema público de segurança social. Por outro lado, as reformas antecipadas ou pré-reformas facilitam a renovação dos recursos humanos das empresas, contribuindo deste modo para uma partilha do emprego existente[61].

E é precisamente quanto a este último aspecto que a pré-reforma se relaciona com o tema da garantia do emprego, entendido numa perspectiva ampla, isto é, não redutível às garantias de estabilidade do vínculo laboral, à garantia da estabilidade dos trabalhadores empregados[62]. É que a redistribuição dos postos de trabalho existentes, possibilitada, neste caso, pela reforma antecipada dos trabalhadores mais idosos e menos qualificados, é uma das vertentes desse entendimento amplo da garantia de emprego que surge associado à necessidade de flexibilização da gestão da força de trabalho. Neste sentido, as pré-reformas servem também como veículo para a satisfação solidária do direito ao trabalho para todos, ou pelo menos para o maior número possível e, por este meio, para a prossecução do interesse nacional no pleno emprego dos recursos produtivos.

---

rescisão por mútuo acordo do vínculo laboral, como aliás sucede em muitos dos sistemas de pré-reformas praticados nas empresas portuguesas.

[61] É óbvio que a pré-reforma serve igualmente interesses do próprio trabalhador, como expressamente se indica no AES (anexo 2, objectivo 1), que menciona a «possibilidade de optar [o trabalhador] por uma redução da sua actividade corrente, ou por uma mudança para actividade mais ajustada aos seus novos interesses». Contudo, na perspectiva em que aqui nos colocamos, são especialmente significativos os objectivos relacionados com os interesses das empresas referidos no texto.

[62] MÁRIO PINTO, «Garantia de emprego e crise económica...», p. 438-439.

OS ACORDOS DE CONCERTAÇÃO SOCIAL E O EMPREGO

Maria Cândida Soares[*]

[*]Directora-geral do Emprego e Formação Profissional.

I – INTRODUÇÃO……..…….... 82

II – OS ACORDOS DE CONCERTAÇÃO E A POLÍTICA
DE EMPREGO…….……..… 82

III – CARACTERIZAÇÃO DA EVOLUÇÃO DO MERCADO
DE EMPREGO…….……..….. 85
1. O impacto macro-económico entre 1985 e 1992……..... 85
2. A evolução do emprego entre 1985 e 1992……. 86
3. Principais tendências detectadas……...…...… 94

IV – AS MEDIDAS IMPLEMENTADAS NO ÂMBITO DO ACORDOS…….95

IV – A CONCERTAÇÃO E OS SEUS REFLEXOS NO EMPREGO…… 101

I – INTRODUÇÃO

O conceito de emprego e de política de emprego tem variado ao longo do tempo. Começando por ser apenas uma política subsidiária, resultante da política económica, surge na década de 70 o emprego como um meio e um fim em si mesmo. Este conceito, sustentado pela Organização Internacional do Trabalho, assentou na valorização do emprego como instrumento de satisfação das necessidades básicas da população, mas também como um objectivo da realização pessoal e profissional dos indivíduos.

Em Portugal é também possível constatar-se esta mesma evolução do conceito e importância da variável emprego. Os primeiros planos de fomento apresentaram sempre como grande objectivo o crescimento económico, relegando para plano secundário os aspectos do bem-estar social da população; até que, na década de 70, se inverte esta situação, chegando-se aos finais da década de 80 e início da de 90 com a consideração dos recursos humanos como um dos principais eixos de desenvolvimento do País numa óptica de médio prazo.

No domínio da concertação, assiste-se igualmente a uma tomada de consciência crescente em relação a todos os aspectos sociais envolvidos a nível dos vários factores de produção e processo de desenvolvimento, passando-se de Acordos de Política de Rendimentos – celebrados os primeiros em 1987 e 1988 – para um Acordo Económico e Social, em 1990. Este Acordo, para além da componente de política de rendimentos e preços, tem forte incidência em matérias relacionadas com as condições de trabalho e, ainda, no domínio da educação, formação profissional e inserção no mercado de trabalho, área esta prioritária em termos de futuro do País, de modernização do seu tecido produtivo e de integração plena na Comunidade.

A demarcação desta prioridade veio a ganhar uma maior concretização através da celebração do Acordo de Política de Formação Profissional de 1991, que, dada a sua amplitude, se deveria ter intitulado «Acordo de Emprego e Formação Profissional» ou simplesmente «Acordo de Emprego», na medida em que a formação profissional é sobretudo um importante instrumento da política de emprego e, ainda, porque engloba medidas específicas de actuação no que respeita ao ajustamento da procura e oferta de emprego, tal como se refere na parte IV deste estudo.

Para além deste aspecto da evolução do conteúdo dos Acordos em termos de preocupações relacionadas com a política de emprego, procura-se apresentar alguns indicadores da evolução do mercado de emprego e das medidas de política que, na sequência, fundamentalmente, do Acordo de Política de Formação Profissional, têm vindo a ser implementadas.

Uma análise de causa-efeito entre fenómenos requer sempre longos períodos de observação, sobretudo quando se trata de fenómenos de natureza social em que os comportamentos são resultantes e explicáveis por variáveis de natureza diferente: é esse o caso da análise da influência da concertação sobre a situação da variável emprego, àcerca da qual se procuram tirar ilações na parte V deste estudo, como uma primeira aproximação ao tema, sendo necessário, fundamentalmente, uma mais longa observação desta experiência no terreno para se obterem conclusões mais sólidas.

II – OS ACORDOS DE CONCERTAÇÃO E A POLÍTICA DE EMPREGO.

O fenómeno da concertação tem vindo, de modo gradual, a assumir um papel cada vez mais relevante na sociedade portuguesa, tendo este longo diálogo entre os

representantes do Governo e dos parceiros sociais dado lugar a um conjunto de acordos de política.

Estes acordos têm vindo sucessivamente a inserir no seu articulado, cada vez mais, quer linhas de estratégia, quer medidas e acções no que respeita ao domínio do emprego, tomado este no seu sentido mais lato.

O primeiro destes acordos dirigiu-se mais directamente à política de rendimentos e foi celebrado em 1987.

Neste primeiro acordo, a variável emprego foi considerada:

- ao nível de objectivo estratégico inserido numa finalidade de manter o processo de desinflação: «O contexto actual da economia portuguesa aconselha a que os objectivos da política de rendimentos sejam coerentes com a necessidade de manter o processo de desinflação. Aconselha igualmente que se retenham objectivos estratégicos como o emprego, a modernização da economia, o aumento da produtividade [...]»;
- ao nível dos objectivos da política de rendimentos, como devendo esta assegurar o crescimento do emprego: «A política de rendimentos, em geral, deverá assegurar uma melhoria efectiva das condições de vida dos Portugueses e propiciar o crescimento do investimento e do emprego.»

Em 1988, teve lugar um novo acordo de política de rendimentos em que o emprego é considerado:

- ao nível dos objectivos fundamentais, como condição para a melhoria da distribuição de rendimentos a par de um aumento dos salários reais: «A política de rendimentos desempenha papel determinante na conciliação e gradual prossecução dos seguintes objectivos fundamentais: *i)* a modernização da economia através de um maior esforço de investimento e da formação de ganhos de produtividade das empresas; *ii)* a correcção estrutural do défice externo e do desemprego; *iii)* o combate à inflação e um moderado, mas consistente, aumento dos salários reais que, juntamente com o aumento do emprego, criem condições para a melhoria da distribuição do rendimento»;
- ao nível dos objectivos de médio prazo, como preocupação de obtenção de uma solução de «quase» pleno emprego e de melhoria de distribuição de rendimentos: «[...] reforcem a possibilidade de concretização de alguns grandes objectivos de médio prazo a: *i)* obtenção de um nível de vida mais elevado, com consequente reforço das formas de solidariedade social, e a *ii)* obtenção a prazo de uma situação de 'quase' pleno emprego e de melhoria da distribuição do rendimento.»

Foi ainda considerado que a prossecução dos objectivos do Acordo de 1988 requeria a colaboração empenhada de todos os parceiros sociais envolvidos, pelo que foi criada, pela primeira vez, uma comissão tripartida de acompanhamento dos trabalhos que deveriam ser desenvolvidos.

Em 1990, é negociado o Acordo Económico e Social com uma natureza mais envolvente e global, incidindo, essencialmente, sobre duas grandes áreas de política – política de rendimentos e preços e política económica e social. Renova-se, como objectivos fundamentais das políticas económicas e sociais, o assegurar um nível baixo de desemprego. Integra, ainda, um capítulo específico referente à educação e formação profissional, no qual a valorização dos recursos humanos se considera indispensável ao funcionamento e modernização das empresas, reconhecendo-se a importância

estratégica da formação profissional dos trabalhadores, tanto nas empresas como na Administração Pública, no sentido de assegurar maior qualidade e produtividade do trabalho.

De igual modo, reforça-se a participação dos parceiros sociais, prevendo-se a celebração subsequente de um acordo de política de formação profissional cujas linhas de base foram delineadas e inseridas desde logo no próprio Acordo Económico e Social.

O acompanhamento e execução deste Acordo de política económica e social é uma das preocupações explicitadas no seu texto, comprometendo-se o Governo e as Confederações patronais e sindicais signatárias a cooperarem na aplicação do mesmo, assumindo o compromisso de contribuir para a modernização e progresso do País.

Tal como se referiu, foram assinados, em 1991, na sequência do Acordo Económico e Social, mais dois acordos, um referente ao domínio específico da segurança, higiene e saúde no trabalho e outro relativo à política de formação profissional.

Este último aborda três questões fundamentais:

– o acesso generalizado à formação profissional;
– a integração social e económica;
– a investigação e a participação.

Abrange cerca de 50 medidas, desdobrando-se em 6 áreas de actuação:

I – Melhoria da articulação entre formação e vida activa;
II – Inserção, no mercado de emprego, dos grupos mais desfavorecidos;
III – Intensificação da formação contínua;
IV – Concertação social na definição, desenvolvimento e execução das políticas de emprego e formação;
V – Fomento da investigação e sistematização das estatísticas de formação e emprego;
VI – Cooperação no âmbito das Comunidades Europeias.

Este acordo é o primeiro que incide sobre um domínio fortemente relacionado com os recursos humanos, integrando não só objectivos e medidas direccionados para a formação inicial e continua da população, mas também medidas conducentes a um melhor funcionamento do mercado de emprego, nomeadamente:

– inserção dos jovens na vida activa;
– inserção dos grupos sociais mais desfavorecidos;
– concertação social na definição, desenvolvimento e execução das políticas de desemprego e formação;
– fomento da investigação nos domínios do emprego e formação.

O último acordo celebrado data de 1992 e diz respeito à política de rendimentos, onde se inscreve como princípio orientador: «A política de rendimentos constitui uma das vertentes fundamentais para uma estratégia de desinflação proporcionando uma mais fácil conciliação entre o crescimento real dos salários, a estabilidade de preços e o crescimento da economia e do emprego.»

Em termos de recomendações, e no domínio do emprego, este último acordo destaca, em especial, dois tipos de actuação, um relacionado com a criação de um observatório sobre o emprego e, outro, com a formação dos trabalhadores da Administração Pública:

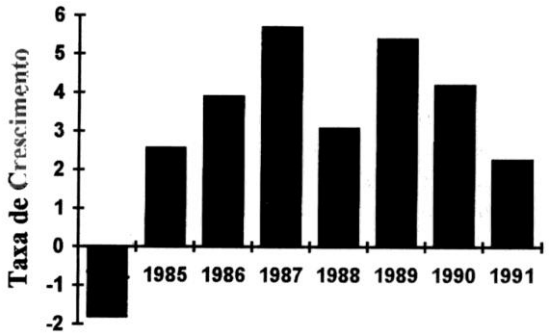
– «O Governo e os Parceiros Sociais consideram importante o acompanhamento da evolução do emprego em termos quantitativos e qualitativos, tendo em conta, nomeadamente, a evolução das qualificações, por forma a avaliar o impacte sectorial e regional bem como a eficácia dos instrumentos de política de emprego e formação profissional. Para o efeito, será constituído, no 1.º semestre de 1992, um observatório de emprego, de composição tripartida, que funcionará no âmbito do IEFP.»
– «Tendo ainda por objectivo a melhoria de qualificação dos trabalhadores da Administração Pública, o Governo promoverá, durante o 1.º semestre, a negociação de um programa de formação para os referidos trabalhadores, no quadro do co-financiamento do Fundo Social Europeu.»

III – CARACTERIZAÇÃO DA EVOLUÇÃO DO MERCADO DE EMPREGO

1 – O impacto macroeconómico entre 1985-1992

Coincidente com a adesão de Portugal à Comunidade Europeia é de registar o início de um período de expansão da economia portuguesa. Para além do impacto favorável da conjuntura económica mundial, tal facto deverá também ser atribuído, em parte, ao impacto da aplicação a Portugal dos fundos estruturais. Em 1991, são já visíveis os sinais do abrandamento do crescimento, dificuldades que se confirmaram em 1992 e irão prolongar-se em 1993.

Figura 1 – Evolução do PIB – Taxas de crescimento (percentagem)



Fonte: Relatórios do Banco de Portugal

A evolução da produtividade da economia portuguesa no período pós-adesão foi, em média, bastante positiva, atingindo os 17 % no período de 1986-1990, contra 8 % no quinquénio anterior. Destacam-se, pelos bons resultados obtidos, o sector energético, a transformação de produtos metálicos, o material eléctrico e, nos serviços, os sectores dos bancos e seguros e das comunicações. Pelo contrário, a evolução da produtividade em certos sectores tradicionais da economia portuguesa, como a agricultura, os têxteis, vestuário e calçado e o comércio, é sobremaneira preocupante, indiciando problemas de competitividade graves com impacte social negativo, que se verifica já na actualidade, traduzido essencialmente na eliminação de postos de trabalho. A agricultura portuguesa está em crise, atribuída por alguns à reforma da PAC; os têxteis, nomeadamente os de algodão, atravessam uma reestruturação industrial, com impactes agravados pelo grau elevado de concentração regional, e no comércio assiste-se a um surgimento das grandes superfícies, provocando o

enfraquecimento do pequeno comércio retalhista, sector, por natureza, de trabalho intensivo.

QUADRO 1
Evolução das produtividades sectoriais

NACE R25	1985/1981	1990/1986
01 — Agricultura, silvicultura e pescas	1,36	1,15
02 — Energia	1,28	1,34
03 — Indústria transformadora	1,07	1,16
13 — Metais ferrosos e não ferrosos	1,02	2,10
15 — Minerais não metálicos	1,21	1,27
17 — Produtos químicos	1,24	0,99
19 — Produtos metálicos	0,99	1,27
21 — Máquinas agrícolas e industriais	0,90	1,12
23 — Equipamento de escritório	–	–
25 — Equipamento eléctrico	1,12	1,32
28 — Material de transporte	0,91	1,28
36 — Alimentação, bebidas e tabaco	1,00	1,13
42 — Têxteis, vestuário e calçado	1,14	1,06
47 — Papel e artes gráficas	1,13	1,12
49 — Borrachas e plásticos	1,06	1,04
48 — Outros produtos	1,02	1,09
53 — Construção civil	0,97	1,11
68 — Serviços comercializáveis	1,02	1,12
56 — Comércio e reparação	0,99	0,94
59 — Serviços da habitação e restauração	1,03	1,14
61 — Transportes terrestres	1,04	1,18
63 — Transportes marítimos e aéreos	2,28	0,95
65 — Serviços auxiliares de transportes	1,05	1,11
67 — Comunicações	1,29	1,53
69 — Bancos e seguros	0,88	1,67
74 — Outros serviços comercializáveis	0,96	1,13
86 — Serviços não comercializáveis	1,07	1,05
Total	1,08	1,17

Fonte: INE, *Contas Nacionais.*

2 – A evolução do emprego entre 1985-1992

2.1 – O período de 1985 a 1989

No período considerado, a população total mantém-se praticamente estacionária, situando-se a um nível de 9,5 milhões de indivíduos. Verifica-se, no entanto, um envelhecimento da população, a par de uma diminuição do peso da população jovem.

A população activa, que se situa, em 1989, em 4,6 milhões, regista uma tendência crescente no período em análise, devido, em grande parte, à maior participação das mulheres no mercado de trabalho, traduzida por um acréscimo significativo da taxa de actividade feminina (de 37,3%, em 1985, para 39,0%, em 1989). Por sua vez, a taxa de actividade de jovens reflecte uma tendência decrescente, fundamentalmente devido a uma retenção no sistema educativo.

O nível de emprego apresentou uma tendência acentuadamente crescente, com uma taxa de crescimento médio anual de 1,8%, situando-se, em 1989, em 4,4 milhões

(quadro 2). Este aumento foi mais relevante no emprego feminino, que registou no mesmo período uma taxa de acréscimo de 2,6%.

Em termos sectoriais, o emprego agrícola apresenta uma tendência decrescente, enquanto o emprego nos sectores da indústria e dos serviços apresentou acréscimos, embora mais acentuados no emprego terciário. Em 1989, o emprego agrícola representava cerca de 19% do emprego total, sendo o peso dos sectores secundário e terciário, respectivamente, de 35% e 46 %.

QUADRO 2

Taxas de crescimento do emprego por sectores – 1985-1989

	1985 (10^3 empregos)	1989 (10^3 empregos)	Taxa de crescimento anual (percentagem)
Agricultua, silvicultura, caça e pesca	968,5	829,0	— 4,2
Indústrias extractivas	23,5	33,6	7,5
Indústria transformadora	984,6	1 108,0	2,7
Electricidade, gás e água	27,6	38,5	7,0
Construção	331,1	365,4	2,3
Comércio	449,0	515,8	3,2
Restaurantes e hotéis	113,8	151,1	6,2
Transportes e comunicações	176,3	183,0	0,9
Bancos, seguros e operações s/ imóveis	117,1	154,5	6,0
Administração pública	278,5	304,7	2,1
Educação	162,7	226,8	7,1
Saúde	94,0	109,2	3,5
Outros serviços	339,5	375,3	2,4
Total ...	4 076,2	4 395,0	

Fonte: INE, *Inquérito ao Emprego.*

Quanto à preparação de base e profissional dos trabalhadores por conta de outrem, uma característica fundamental que se verificou no período em análise foi a da quase estacionariedade da estrutura qualitativa destes trabalhadores (quadro3). Mantém-se um reduzido peso dos quadros médios e superiores, bem como do pessoal de enquadramento e dos profissionais altamente qualificados, situando-se ainda muito abaixo dos padrões médios europeus (quadro 4). Ressalta desta constatarão que o défice estrutural dos quadros médios e superiores, que se traduz no défice de organização das empresas portuguesas, está longe de ser resolvido e a magnitude do problema faz apelo a um esforço concertado dos sistemas de formação e de educação nos próximos anos.

QUADRO 3

Distribuição percentual dos trabalhadores por conta de outrem por níveis de qualificação

Níveis de qualificação	Continente	
	1985 (percentagem)	1990 (percentagem)
Quadros superiores	2,1	2,2
Quadros médios	1,7	1,8
Encarregados, contramestres e chefe de equipa	4,1	3,9
Profissionais altamente qualificados	3,7	4,0
Profissionais qualificados	39,4	39,6
Profissionais semi-qualificados	19,7	18,5
Profissionais não qualificados	10,8	11,4
Praticantes e aprendizes	9,9	11,5
Nível desconhecido	8,6	7,1
Total	100,0	100,0

Fonte: DEMESS, *Quadros de Pessoal.*

QUADRO 4

Quadros superiores em alguns países comunitários (10^3)

Países	Pessoal prof. cient. e técnicas (01)	Direct. quadros adm. e sup. (2)	(01) + (2)	Emprego total	Percentagem
Alemanha (RFA) (1986)	4 184	820	5 004	26 979	18,5
Bélgica (1988)	737	99	836	3 496	23,9
Dinamarca (1986)	504	98	602	2 632	25,9
Espanha (1989)	1 284	209	1 493	12 258	12,2
Grécia (1988)	450	72	522	3 657	14,3
Holanda (1989)	1 465	253	1 718	6 155	27,2
Irlanda (1988)	187	34	221	1 091	20,2
Portugal (1987)	317	60	377	4 403	7,7

Fonte: OIT, *Anuário das Estatísticas do Trabalho.*

QUADRO 4A

Distribuição percentual dos trabalhadores por conta de outrem por níveis de qualificação, em cada actividade económica – 1985

	Continente									
	Total	Quadros superiores	Quadros médios	Enc. cont. ch. equipa	Prof. altam. qualif.	Prof. qualif.	Prof. semiqualif.	Prof. não qualif.	Pratic. aprend.	Nível desconhecido
Agricultura, silvicultura, caça e pesca	100,0	0,9	0,4	5,2	1,0	25,7	14,9	40,4	1,4	10,1
Indústrias extractivas	100,0	0,9	1,5	4,7	1,7	39,2	33,7	7,5	5,3	5,5
Indústrias transformadoras	100,0	1,3	1,0	4,0	3,5	37,8	25,1	7,8	12,1	7,4
Electricidade, gás e água	100,0	12,0	1,5	0,7	5,9	29,4	39,0	9,0	0,1	2,4
Construção e obras públicas	100,0	1,8	0,5	6,1	1,1	46,2	3,7	26,7	12,6	1,3
Comércio, restaurantes e hotéis.....	100,0	2,6	1,5	4,1	4,2	44,3	17,2	10,1	11,1	4,9
Transportes, armaz. e comunicações...	100,0	3,9	2,7	4,4	4,3	44,5	22,2	7,4	1,4	9,2
Bancos, seguros e operações s/imóveis	100,0	4,7	5,2	5,2	4,7	51,6	8,1	7,8	1,6	11,1
Serviços prest. a colectiv. sociais e pessoais	100,0	1,4	4,2	1,3	5,1	23,0	11,2	13,5	9,9	30,4
Total	100,0	2,1	1,7	4,1	3,7	39,4	19,7	10,8	9,9	8,6

Fonte: DEMESS, *Quadros de Pessoal.*

QUADRO 4B

Distribuição percentual dos trabalhadores por conta de outrem por níveis de qualificação, em cada actividade económica – 1990

	Continente									
	Total	Quadros superiores	Quadros médios	Enc. cont. ch. equipa	Prof. altam. qualif.	Prof. qualif.	Prof. semiqualif.	Prof. não qualif.	Pratic. aprend.	Nível desconhecido
Agricultura, silvicultura, caça e pesca	100,0	0,6	0,8	3,3	0,5	17,5	9,4	55,6	1,3	11,0
Indústrias extractivas	100,0	1,3	1,8	4,5	1,6	40,5	27,8	7,5	6,1	8,9
Indústrias transformadoras	100,0	1,7	1,1	3,8	3,3	38,1	23,8	7,4	14,7	6,1
Electricidade, gás e água	100,0	6,6	1,8	6,8	7,6	31,5	36,6	6,3	0,1	2,7
Construção e obras públicas	100,0	0,9	0,2	6,2	1,0	47,9	3,5	28,2	8,7	3,4
Comércio, restaurantes e hotéis.....	100,0	2,1	1,6	3,5	3,8	44,4	15,9	8,6	14,4	5,7
Transportes, armaz. e comunicações...	100,0	5,2	3,7	6,0	6,5	44,8	19,7	6,5	1,9	5,7
Bancos, seguros e operações s/imóveis	100,0	5,2	7,0	2,5	5,9	45,6	12,0	6,2	3,4	12,2
Serviços prest. a colectiv. sociais e pessoais	100,0	1,6	2,3	1,7	8,2	25,9	15,8	19,4	8,5	16,6
Total	100,0	2,2	1,8	3,9	4,0	39,6	18,5	11,4	11,5	7,1

Fonte: DEMESS, *Quadros de Pessoal.*

QUADRO 4C

Distribuição percentual dos trabalhadores por conta de outrem por níveis de qualificação, em cada actividade económica – 1992

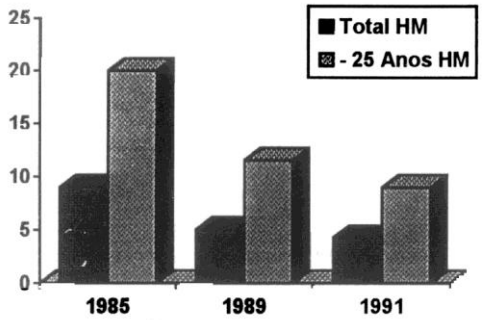
	Continente									
	Total	Quadros superiores	Quadros médios	Enc. cont. ch. equipa	Prof. altam. qualif.	Prof. qualif.	Prof. semiqualif.	Prof. não qualif.	Pratic. aprend.	Nível desconhecido
Agricultura, silvicultura, caça e pesca	100,0	0,4	0,6	3,8	0,2	14,3	9,9	55,8	0,8	14,2
Indústrias extractivas	100,0	1,2	1,5	5,0	2,0	43,4	24,7	7,5	5,4	9,3
Indústrias transformadoras	100,0	1,2	1,2	4,1	3,4	38,6	23,5	7,7	14,0	6,3
Electricidade, gás e água	100,0	6,9	2,0	7,6	8,9	31,2	33,4	4,7	0,1	5,2
Construção e obras públicas	100,0	1,8	0,8	7,3	1,3	50,2	3,8	20,0	9,8	5,0
Comércio, restaurantes e hotéis	100,0	2,1	1,9	3,7	3,8	42,0	15,9	8,4	13,4	8,8
Transportes, armaz. e comunicações...	100,0	5,0	7,0	5,6	7,7	44,3	17,0	5,8	1,6	6,0
Bancos, seguros e operações s/imóveis	100,0	6,2	6,8	2,5	6,5	43,0	3,5	12,9	3,5	15,1
Serviços prest. a colectiv. sociais e pessoais	100,0	1,8	2,4	1,6	8,2	23,2	16,1	20,3	7,9	18,5
Total	100,0	2,2	2,2	4,1	4,2	39,2	17,4	11,3	10,9	8,5

Fonte: DEMESS, *Quadros de Pessoal.*

Relativamente às habilitações de base dos trabalhadores por conta de outrem é de registar no mesmo período uma certa melhoria, que se traduz por um acréscimo do peso dos trabalhadores com ensino secundário e superior, em detrimento do peso dos níveis inferiores de habilitação.

No que respeita ao desemprego, é de destacar a tendência decrescente que se verificou neste período, passando a taxa de desemprego de 8,6% para 5%. A população jovem, embora acompanhando este sentido decrescente, continua a ser dos estratos populacionais mais afectados por este fenómeno. Em 1989, os jovens apresentavam uma taxa de desemprego de 11,4% e as mulheres jovens de 14%.

Figura 2 – Taxas de desemprego em Portugal (percentagem)



Fonte: INE, *Inquérito ao Emprego.*

Quanto à duração do desemprego, há a salientar que os desempregados de longa duração diminuem sensivelmente no período em análise, uma vez que o seu peso, em 1985, era de 43% do desemprego total, passando para 34% em 1989.

Uma visão da estrutura empresarial portuguesa e da repartição do emprego relativamente a essa estrutura mostra uma relativa atomização; no continente, 95% das empresas tinham, em 1985, menos de 50 pessoas ao serviço, abrangendo 38% do emprego total, enquanto as empresas com 200 e mais pessoas representavam 1% do universo empresarial e cerca de 42% do emprego (quadros 5 e 6).

QUADRO 5

Distribuição percentual das pessoas ao serviço nas empresas, por actividade e dimensão da empresa 1989

Empresas	Dimensão						
	Total	<10	10-19	20-49	50-99	100-199	>200
Pesca	100,0	4,6	9,1	14,2	12,6	12,3	47,2
Indústrias extractivas	100,0	10,7	12,6	19,1	11,7	12,7	33,2
Indústrias transformadoras	100,0	7,8	7,9	15,9	13,4	13,5	41,5
Electricidade, gás e água	100,0	0,2	0,1	–	–	–	99,6
Construção e obras públicas	100,0	19,3	13,0	17,4	11,8	8,7	29,8
Comércio, restaurantes e hotéis	100,0	38,0	16,0	16,2	9,1	7,5	13,2
Transportes e comunicações	100,0	5,6	3,5	5,8	5,8	3,7	75,6
Bancos e seguros	100,0	13,0	6,7	6,9	4,9	3,8	64,7
Serviços prest. a colectiv. sociais e pessoais	100,0	28,6	74,1	16,2	10,1	7,7	23,3
Total	100,0	17,3	10,3	14,7	10,9	9,8	37,0

Fonte: DEMESS, *Quadros de Pessoal.*

QUADRO 6

Distribuição percentual das pessoas ao serviço

	< 10	10-19	20-49	50-99	100-199	200-499	> 500	Total
1985								
Empresas	72.8	13.2	8.6	2.8	1.4	0.8	0.4	100.0
Pessoal ao serviço	14.7	9.4	13.6	10.3	10.3	12.3	29.4	100.0
1989								
Empresas	75.1	12.5	8.0	2.5	1.1	0.6	0.2	100.0
Pessoal ao serviço	17.3	10.3	14.7	10.9	9.8	12.0	25.0	100.0
1990								
Empresas	75.1	12.3	7.9	2.6	1.2	0.6	0.3	100.0
Pessoal ao serviço	17.4	10.3	15.0	11.4	10.0	12.0	23.9	100.0
1992								
Empresas	76.7	12.0	7.4	2.3	1.0	0.5	0.1	100.0
Pessoal ao serviço	18.9	10.8	15.4	11.4	9.9	11.9	21.7	100.0

Fonte: DEMESS, *Quadros de Pessoal.*

A evolução de 1985 para 1989 mostra uma intensificação desta situação: as empresas com menos de 50 pessoas ao serviço passam a representar 42% do emprego e as de mais de 200 pessoas apenas 37%. Relativamente às várias actividades

económicas constata-se que a concentração do emprego, nas pequenas e médias empresas, no comércio e na construção, se intensifica, enquanto nos serviços prestados à colectividade e pessoas se atenua.

As pequenas e médias empresas têm apresentado grande dinamismo como geradoras de emprego. O ritmo de crescimento do emprego foi mais elevado nas empresas de menores dimensões (20,9% nas empresas até 10 pessoas ao serviço), sendo menor à medida que cresce a dimensão das empresas, mas sempre positivo até às empresas de 200 pessoas ao serviço. No escalão de 200 e mais pessoas ao serviço verificou-se uma perda de efectivos na ordem dos 5%, entre 1985 e 1989.

2.2 – A situação em 1992[1]

Durante o ano de 1992, a população activa apresenta um ligeiro crescimento (cerca de 20 000 em valores absolutos), tendo levado a um acréscimo da taxa de actividade de 0,2 pontos percentuais. O acréscimo foi particularmente sentido no grupo etário dos 25-49 anos, dado que na população até aos 24 anos e com 50 e mais anos continua a verificar-se uma diminuição da actividade no 4.º trimestre de 1992. Dos jovens até aos 24 anos, cerca de 23% integram a população activa, enquanto 36% da população com 50 e mais anos são activos.

A população empregada atingiu no 4.º trimestre um nível de 4330 milhares, valor este muito próximo do 1.º trimestre e sensivelmente mais abaixo do que o do 3.º trimestre (cerca de 27 milhares). O decréscimo verificado no 4.º trimestre relativamente ao trimestre anterior, ficou a dever-se, em grande parte, à diminuição do emprego da população jovem, o qual decresceu em cerca de 60 000. Por outro lado, a população empregada com idades compreendidas entre os 25 e os 49 anos apresenta um acréscimo no 4.º trimestre, atingindo valores bastante superiores aos do início do ano de 1992 (cerca de 70 milhares).

Em termos de situação na profissão no 4.º trimestre de 1992, são os trabalhadores por conta de outrem o grupo mais afectado pela baixa do nível de emprego, atingindo neste trimestre sensivelmente o mesmo volume do 1.º trimestre do ano.

Todas as outras situações na profissão registaram crescimento no trimestre, em especial os trabalhadores por conta própria, que se elevam a cerca de 770 000 indivíduos. O decréscimo dos trabalhadores por conta de outrem foi particularmente sentido pelas mulheres, dado que, enquanto o emprego assalariado de homens decresceu 10 milhares, o emprego assalariado de mulheres foi afectado em cerca de 30 milhares.

Todos os grandes sectores de actividade registaram decréscimo no 4.º trimestre, em especial no sector secundário (com um decréscimo de 13 milhares) e no sector terciário (decréscimo de 12 milhares). Em relação ao 1.º trimestre de 1992, somente o sector secundário evidencia algum dinamismo do emprego.

Embora todos os tipos de contratos tenham diminuído em termos absolutos, ao longo do 4.º trimestre foram os contratos não permanentes que registaram maior decréscimo, situando-se no final de 1992 com um peso relativo de 11,8%.

Também neste caso foram as mulheres com contratos não permanentes que evidenciaram maior descida, pelo que se verifica que são as situações de maior precariedade de emprego as que mais afectadas foram pela descida do nível de emprego.

[1] Não se faz a análise comparada entre 1990 e 1992 com base no inquérito às famílias, na medida em que este instrumento estatístico sofreu alterações na base, que inviabilizam a continuação da série.

Relativamente ao nível de qualificação nota-se uma quase estacionariedade em termos de estrutura, apenas com alguma melhoria no que respeita ao pessoal de enquadramento e quadros médios e superiores (v. quadro 7).

QUADRO 7

Trabalhadores por conta de outrem, por níveis de qualificação

Qualificações	1990	1992
Quadros superiores	2,2	2,2
Quadros médios	1,8	2,2
Encarregados	3,9	4,1
Profissionais altamente qualificados	4,0	4,2
Profissionais qualificados	39,6	39,2
Profissionais semi-qualificados	18,5	17,4
Profissionais não qualificados	11,4	11,3
Praticantes e aprendizes	11,5	10,9
Nível desconhecido	4,1	8,5
Total	100,0	100,0

Fonte: DEMESS, *Quadros de Pessoal.*

No que respeita à preparação de base, é de notar que há melhoria do nível do ensino secundário geral e do ensino superior, ressaltando grande fraqueza no ensino profissionalizante. Contudo, continua a manter-se uma estrutura débil dos trabalhadores por conta de outrem quanto à sua formação de base (quadro 8).

QUADRO 8

Trabalhadores por conta de outrem, segundo habilitações

Habilitações	1990	1992
Inferior ensino básico primário	5,7	4,8
Ensino básico primário	50,4	46,7
Ensino básico preparatório	18,1	20,7
Curso geral dos liceus	9,5	10,1
Curso complementar dos liceus	6,5	7,7
Ensino técnico secundário	4,0	3,6
Outros ensino secundários	0,7	1,0
Ensino médio	0,5	0,6
Bacharelato	0,8	0,9
Licenciatura	2,4	2,9
Outras habilitações	1,4	1,3
Total	100,0	100,0

Fonte: DEMESS, *Quadros de Pessoal.*

Em relação ao desemprego, verificou-se um aumento de cerca de 18 milhares do 3.º para o 4.º trimestre, tendo a taxa de desemprego passado de 4,1% para 4,5%, nos respectivos trimestres. São também os jovens até aos 24 anos (9,7% no 3.º trimestre e

11,1% no 4.º trimestre) e as mulheres (4,7% no 3.º trimestre e 5,4% no 4.º trimestre) que evidenciam maiores acréscimos da taxa de desemprego. De referir que as mulheres jovens atingem uma taxa de desemprego de 13,4 %.

Em estreita relação com o decréscimo do nível de emprego, verifica-se um aumento significativo dos desempregados à procura de novo emprego, enquanto os jovens à procura do 1.º emprego diminuem ligeiramente.

O mercado de emprego ao longo de 1992, traduzido pelos dados dos movimentos dos centros de emprego, retrata um certo agravamento da situação, na medida em que o número de desempregados inscritos aumentou relativamente ao ano anterior em cerca de 14% e o número de ofertas diminuiu em cerca de 18% (quadro 9).

QUADRO 9

Situação do mercado de emprego no fim de período

	1990	1991	1992
Desempregados inscritos.....	304 166	296 563	339 292
Ofertas de emprego	7 726	8 509	6 981
Grau de cobertura — Oferta/pedido	39,3	34,8	48,6

Fonte: IEFP, *Dados do Mercado do Emprego*.

Constata-se, ainda, que o grau de cobertura das ofertas se agravou em 1992, retratando deste modo fortes desajustamentos de ordem qualitativa no que respeita à oferta e procura de mão-de-obra.

A estrutura empresarial continua a assentar nas empresas até 50 trabalhadores ao serviço, abarcando cerca de 45% desse pessoal em 1992, o que representa mais de 31% do que em 1989, tendo mesmo havido um reforço das de menos trabalhadores entre 1989 e 1992. Estas empresas, tendo em conta, por vezes, a sua debilidade de organização, são as que menos têm beneficiado das acções de formação apoiadas pelos fundos estruturais. Assim, nas empresas até 50 trabalhadores, apenas 9% desenvolveram acções de formação, enquanto no escalão das empresas com mais de 500 trabalhadores, 72% delas fizeram formação.

3 – Principais tendências detectadas

Tendo em conta os indicadores apresentados anteriormente e as análises de evolução das principais componentes do mercado de emprego, há a salientar as seguintes tendências, quer de ordem quantitativa quer qualitativa, e que caracterizam o período de 1985 a 1992:

- crescimento da população activa devido, fundamentalmente, a uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho;
- crescimento do emprego global devido, sobretudo, ao sector terciário e, em menor grau, ao sector secundário;
- crescimento dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores por conta própria e diminuição dos familiares não remunerados, traduzindo uma situação favorável da economia;
- decréscimo dos trabalhadores com contratos não permanentes;

- decréscimo do desemprego global reflectindo-se, igualmente, esta tendência ao nível dos grupos de jovens e mulheres, embora mantendo taxas bastante superiores à média nacional;
- decréscimo do peso dos desempregados de longa duração no desemprego global; manutenção de um peso significativo de adultos dentro do desemprego de longa duração;
- manutenção da estrutura empresarial com grande peso do emprego nas PMES;
- grande peso de trabalhadores não qualificados e semiqualificados e falta de quadros médios e trabalhadores altamente qualificados;
- desequilíbrio acentuado entre pedidos e ofertas de emprego, a nível de certas profissões, nomeadamente pessoal administrativo.

Salienta-se, ainda, a permanência de algumas debilidades ao nível do mercado de emprego, umas de natureza mais estrutural, outras de natureza mais conjuntural:

- debilidade da estrutura qualitativa da população activa, persistindo baixo nível de preparação de base e profissional dos trabalhadores por conta de outrem, grande peso dos trabalhadores não-qualificados, baixo nível de população desempregada;
- desajustamento de ordem qualitativa no mercado de emprego e falta de resposta por parte do mercado da formação;
- deficiente sistema de informação profissional;
- fortes fluxos de saída do sistema regular de ensino sem preparação profissional;
- estrutura empresarial com grande peso de empresas de reduzida dimensão (96% até 50 trabalhadores ao serviço) e consequente dificuldade de acessos das mesmas às acções de formação apoiadas pelos fundos estruturais;
- debilidade do tecido produtivo face à necessidade de criar ou aumentar condições de competitividade externa, o que implicará acções de reestruturação ou modernização do aparelho produtivo nacional.

IV – AS MEDIDAS IMPLEMENTADAS NO ÂMBITO DOS ACORDOS

Nos primeiros acordos de concertação, e no que respeita ao emprego, apenas se encontram definidos grandes objectivos, os quais se referem, de forma sintética, ao aumento do nível de emprego ou à diminuição do número de desempregados. É com o Acordo de Política de Formação Profissional, na sequência do Acordo Económico e Social, que são enunciadas pela primeira vez medidas de política no domínio dos recursos humanos. Trata-se, fundamentalmente, de acções relacionadas com a área de formação, embora tenham também sido inseridas outras medidas, ditas medidas específicas de emprego. Estas dizem respeito à regulação do mercado de emprego, das quais se destacam:

- *Certificação* – o sistema de certificação das qualificações, criado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 95/92, de 23 de Maio, encontra-se em fase de implementação. Este sistema comprovará a formação, experiência ou qualificação profissionais, bem como, eventualmente, a verificação de

outras condições requeridas para o exercício da actividade profissional. A coordenação do sistema será assegurada através do IEFP, por uma comissão permanente criada junto do conselho de administração, onde tomarão assento os vários representantes dos ministérios mais directamente envolvidas nesta matéria, bem como os representantes dos parceiros sociais. Para além desta comissão permanente, todo o sistema será desenvolvido por comissões técnicas especializadas, por sector de actividade ou área profissional, de composição tripartida;

– *Informação profissional* – o quadro orientador da informação profissional inserida no mercado de emprego foi criado pelo Decreto-Lei n.º 59/92, de 13 de Abril. De acordo com o referido diploma, a informação profissional consiste na concepção, produção, transmissão e intercâmbio de conhecimentos e experiências, com vista à prevenção e solução de problemas de emprego e formação profissional, numa perspectiva de desenvolvimento pessoal, profissional, empresarial e sócio-económico. São objectivos da informação profissional:
  a) Proporcionar os elementos úteis para a tomada de decisões de natureza profissional;
  b) Contribuir para o ajustamento entre procura e oferta de emprego e de formação, estimulando a qualidade de vida profissional, a mobilidade profissional e geográfica, a realização de iniciativas e investimentos geradores de novos postos de trabalho e a reconversão e modernização das organizações;
  c) Contribuir para a dignificação e valorização das profissões, acompanhando a evolução do mercado de emprego;
  d) Fomentar novas formas de organização do trabalho, em ordem à promoção da iniciativa e da realização pessoais;
  e) Estimular a participação na vida das organizações e nos processos de desenvolvimento;
  f) Assegurar a transparência do mercado de emprego e da formação profissional, com especial relevância para os grupos menos favorecidos.

  A coordenação da informação profissional inserida no mercado de emprego é assegurada pelo Ministro do Emprego e da Segurança Social, em articulação com os demais ministros competentes em razão da matéria, com os Governos Regionais dos Açores e da Madeira e com a participação dos parceiros sociais. A participação dos diferentes ministérios e dos parceiros sociais na coordenação da informação profissional é assegurada através do conselho de administração do Instituto do Emprego e Formação Profissional, ou por intermédio da Comissão Interministerial para o Emprego;

– *Observatório do Emprego* – criado pela Portaria n.º 180/93, de 16 de Fevereiro, na sequência do Acordo de Política de Rendimentos e Preços de 1992, é de composição tripartida e tem os seguintes objectivos:
  a) Contribuir para o diagnóstico, prevenção e solução de problemas de emprego e formação profissional, nomeadamente os referentes a desequilíbrios entre procura e oferta, qualidade e estabilidade do emprego, qualificações, inserção e reinserção sócio-profissionais, necessidades de formação, introdução de inovações e reestruturações;

b) Detectar e acompanhar as situações de crise declarada ou previsível;
c) Acompanhar e avaliar a execução de medidas e programas de acção.

O Observatório funciona com base numa estrutura central, designada «Unidade Central de Coordenação», nos serviços do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e na colaboração de entidades, designadas «interlocutores», entre as quais se incluem os centros de formação profissional de gestão participada[2];

– *Unidades de inserção na vida activa (UNIVA)* – estas unidades, reguladas pelo Despacho Normativo n.º 87/92, de 5 de Junho, são unidades sem fins lucrativos que desenvolvem as seguintes actividades:
  – o conhecimento das oportunidades de emprego, características e exigências das actividades profissionais e perspectiva de desenvolvimento;
  – o estreitamente de relações com empresas e outras entidades situadas no mundo do trabalho;
  – a colocação de ex-formandos;
  – o acompanhamento dos mesmos na vida activa.

Estas unidades podem ser criadas, em especial, nos estabelecimentos de ensino e nos centros de formação profissional, incluindo os de gestão participada, e em associações de natureza sócio-profissional e outras.

As unidades terão acesso à informação e apoio técnico dos centros de emprego das respectivas zonas, que diligenciarão no sentido de estabelecer as articulações adequadas.

Os apoios financeiros concedidos são da ordem dos 400 000$ para equipamentos e infra-estruturas, 100 000$ para expediente e pagamento das tarefas, na base de 12 vezes o salário mínimo nacional;

– *Bolsas de formação* – estas bolsas são reguladas pelo Despacho Normativo n.º 86/92, de 5 de Junho, e têm como objectivo a melhoria das condições da empregabilidade e da realização do trabalhador, destinando-se a trabalhadores empregados ou desempregados.
  As prioridades desta formação são as seguintes:

  – trabalhadores de sectores ou regiões em crise ou reestruturação;
  – trabalhadores de outras empresas em crise ou reestruturação afectadas na estabilidade do emprego;
  – outros trabalhadores empregados ou desempregados.

  O pedido para frequentar uma acção de formação é formulado pelo trabalhador junto do centro de em prego e é necessária a concordância da entidade patronal.

  Durante a acção de formação, o trabalhador mantém a sua remuneração através da empresa, a qual é reembolsada pelo IEFP, cabendo à empresa o pagamento dos encargos obrigatórios da entidade patronal, decorrentes da lei e dos instrumentos de regulamentação colectiva do trabalho aplicáveis;

– *Formação e integração de adultos (FIA)* – este programa destina-se, por um lado, a dar uma resposta às dificuldades encontradas pelos

[2] São centros de formação profissional que resultam de protocolos celebrados entre o IEFP e organizações e profissionais.

trabalhadores desempregados há mais de 12 meses, no que respeita à obtenção de qualificações profissionais e de emprego e, por outro lado, a apoiar as empresas no recrutamento de trabalhadores qualificados e ajustados às necessidades de desenvolvimento organizacional e técnico, com vista ao aumento da qualidade e produtividade.

No âmbito deste programa, os trabalhadores podem beneficiar de uma acção de formação, em sala e estágio em contexto de trabalho, com a duração de 11 meses.

Os custos do programa são suportados pelo IEFP, pelas entidades enquadradoras que acompanharão a acção de formação e o estágio, sendo comparticipados pelo FSE. Estes custos são constituídos pelas despesas das acções de formação, a bolsa de formação e as prestações sociais, nomeadamente, o subsídio de alimentação, subsídio de transporte ou equivalentes;

– *Clubes de emprego* – este instrumento, criado pela Portaria n.º 295/93, de 13 de Março, visa o acompanhamento personalizado de cada desempregado, mediante a acção de entidades situadas no seu próprio meio e solidárias com o seu destino. Os clubes de emprego destinam-se preferentemente aos desempregados de longa duração. Para atingirem os seus objectivos, os clubes desenvolvem, designadamente, as seguintes actividades:

  a) Análise, individual ou em grupo, da situação dos desempregados e das hipóteses de solução dos respectivos problemas;
  b) Prestação de apoio em técnicas e no processo de procura de emprego;
  c) Recolha e difusão de informações sobre oportunidades de emprego e formação profissional;
  d) Cooperação com os centros de emprego do IEFP, em especial no intercâmbio de informações úteis para os desempregados;
  e) Prestação de apoio na escolha de acções de formação profissional mais adequadas e na apresentação das respectivas candidaturas;
  f) Motivação dos desempregados, quando tal se justifique, para a criação, individual ou associada, do próprio emprego, nomeadamente através de pequenas empresas, facultando-lhes as necessárias informações;
  g) Cooperação com outras entidades, tendo em vista a solução dos problemas de emprego e formação profissional e a promoção de iniciativas de desenvolvimento local de emprego.

  As entidades que podem promover estes clubes são, para além do IEFP, dos centros de formação profissional de gestão participada e dos parceiros sociais, quaisquer outras entidades públicas, privadas e cooperativas, nomeadamente organizações de trabalhadores e de empregadores, instituições particulares de solidariedade social, associações de desenvolvimento e entidades detentoras de postos de informação apoiadas pelo IEFP.

  Estes clubes, para além do apoio técnico que podem receber por parte do IEFP, poderão, ainda, beneficiar de apoio financeiro, a prestar por aquele mesmo Instituto, destinado a pequenas adaptações de infra-estruturas e

aquisição de equipamentos, até ao limite de 400 000$ e comparticipação nas despesas de funcionamento, até ao limite de 300 000$ anuais;

– *Programas ocupacionais* – a prestação de trabalho em programas ocupacionais é regulada pela Portaria n.º 145/93, de 8 de Fevereiro. Este regime encontra-se estreitamente ligado aos objectivos de emprego e, por isso, comete papéis decisivos aos centros de emprego e formação profissional no acesso dos desempregados subsidiados ao emprego, à formação profissional ou a outra actividade. Neste sentido, e na medida em que não surjam oportunidades de emprego conveniente ou de formação, considera-se desejável a participação dos desempregados subsidiados em trabalho necessário desenvolvido no âmbito de programas ocupacionais organizados por entidades sem fins lucrativos, em benefício da colectividade por razões de necessidade social ou colectiva e para o qual os titulares das prestações tenham capacidade e não lhes cause prejuízos graves. Para que seja ocupado pelos trabalhadores desempregados, a receber quer subsídio de desemprego quer subsídio social de desemprego, o trabalho ocupacional deve reunir, cumulativamente, as seguintes condições:

  a) Não corresponder a postos de trabalho vagos, existentes nos quadros de pessoal da entidade proponente por força da lei ou de instrumento de regulamentação colectiva de trabalho;
  b) Ser compatível com a capacidade, preparação e experiência do titular das prestações e não lhe causar prejuízo grave, designadamente na acessibilidade ao local de trabalho;
  c) Consistir na realização de tarefas úteis à colectividade e que, normalmente, não estivessem a ser executadas ou fossem prestadas por trabalho voluntário;
  d) Permitir a execução das tarefas de acordo com as normas de higiene e segurança no trabalho;

– *Articulação entre instituições de acção social e formação* - esta articulação é indispensável por se reconhecer que as acções de promoção do emprego e da formação profissional desempenham um papel importante na ligação entre o sector social e o sector económico e constitui um dos recursos fundamentais para a integração económica e social das pessoas e dos grupos mais vulneráveis ou desfavorecidos.

  A articulação prevista dará prioridade às situações mais graves existentes em zonas urbanas degradadas e às regiões menos desenvolvidas e consistirá, fundamentalmente:

  a) Na cooperação dos centros regionais de segurança social e do IEFP a estabelecer com entidades locais, tendo em vista a promoção de iniciativas de índole sócio-económica;
  b) Na promoção de iniciativas conjuntas que se insiram num contexto de desenvolvimento global, regional e local, tendo em vista a integração social e económica das pessoas e grupos em situação de exclusão social.

Estão, igualmente, previstas avaliações sobre este esquema de articulação, quer a nível regional e local, quer a nível central.

No que respeita às medidas no domínio da formação profissional, para além da continuação e reforço de acções que já se vinham desenvolvendo (tal como aprendizagem, escolas profissionais, formação de formadores, formação para grupos sociais desfavorecidos), surgem medidas inovadoras, no âmbito do Acordo de Política de Formação, das quais se salientam:

– o programa de formação para os trabalhadores da Administração pública (PROFAP) para os anos de 1992 e 1993, no âmbito do actual Quadro Comunitário de Apoio;
– o reforço da coordenação da formação, certificação e informação profissionais com a participação dos parceiros sociais, através da:

- criação dos conselhos consultivos de base tripartida, junto dos centros de formação profissional de gestão do IEFP, pelo Decreto-Lei n.º 76/93, de 12 de Março. A estes Conselhos compete:
  a) Emitir parecer sobre o plano e o orçamento do centro de formação;
  b) Acompanhar a actividade do centro e emitir parecer sobre o respectivo relatório anual de actividades;
  c) Formular as propostas que considerar convenientes;
  d) Emitir parecer sobre o alargamento da actividade formativa do centro a novas áreas profissionais;
  e) Contribuir para a integração do centro no respectivo tecido económico;

- criação de duas unidades de apoio técnico junto do conselho de administração do IEFP: uma para os representantes das confederações patronais e outra para representantes das confederações sindicais;

– prioridade dada aos trabalhos estatísticos relacionados com a formação profissional e que têm vindo a ser concretizados pelo Departamento de Estatística do MESS (DEMESS), os quais têm incidido desde a detecção das necessidades de formação até à avaliação das acções de formação, tais como:

- inquéritos às necessidades de formação junto das empresas, já realizados;
- inquérito às estruturas de formação profissional existentes, em curso;
- inquéritos à execução das acções de formação para 1990 e 1991, já realizados;
- inquéritos ao impacte das acções de formação no sector das indústrias transformadores e nos sectores da construção civil, electricidade, gás e água, comércio, restaurantes e hotéis, transportes e bancos e seguros, já realizados;
- inquéritos de inserção dos desempregados de longa duração que foram abrangidos por acções de formação profissional, já realizados;
- inquérito de inserção dos jovens que foram abrangidos por acções de formação no âmbito do programa operacional de formação para jovens, em curso.

V – A CONCERTAÇÃO E OS SEUS REFLEXOS NO EMPREGO

Tal como se refere na introdução deste estudo, a análise da influência da concertação sobre a situação da variável emprego, em toda a sua complexidade, necessita de períodos de observação mais longos, sob pena de não ser possível retirar algumas conclusões consistentes. Não obstante, parece existir uma certa correlação entre alguns indicadores de evolução do mercado de emprego e a intensificação da participação activa dos parceiros sociais, não só em termos de concepção e definição de política mas, também, na própria implementação das medidas.

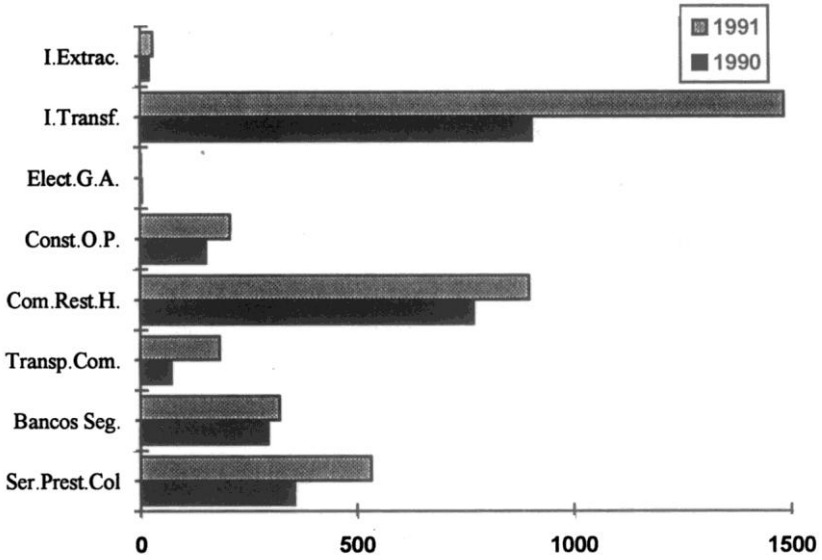
Assim, é de destacar que a evolução da produtividade da economia portuguesa no período pós-adesão foi, em média, bastante positiva, atingindo os 17% no período de 1986-1990, contra 8% no quinquénio anterior. Em termos de ajustamento do mercado de emprego, constatou-se melhoria traduzida no decréscimo do desemprego global, bem como no desemprego de mulheres, de jovens e diminuição relativa do desemprego de longa duração. Registou-se também uma certa melhoria, nos últimos anos, nas habilitações de base dos trabalhadores por conta de outrem, traduzida por um acréscimo do peso dos trabalhadores com ensino secundário e superior, em detrimento do peso dos níveis inferiores de habilitações. É evidente que esta melhoria é resultado de todo o investimento realizado no domínio da educação e da formação, cabendo papel relevante ao desempenhado pelos agentes económicos e sociais, como promotores de várias destas acções (aprendizagem, escolas profissionais, formação contínua).

É de realçar, na mesma linha, que a percentagem de empresas com acções de formação profissional tem vindo a aumentar de forma considerável, o que significa o reconhecimento da importância da função formação na empresa. Assim, entre 1990 e 1991, o número de empresas que realizaram acções de formação profissional cresceu em cerca de 42% (passou de 2568 empresas, em 1990, para 3655, em 1991). As empresas até 50 trabalhadores ao serviço apresentaram um aumento mais acentuado, da ordem dos 62%; as empresas de 500 e mais trabalhadores realizaram menos acções de formação, em 1991, em cerca de 10%. No entanto, do total de empresas que detêm até 50 trabalhadores ao serviço, apenas 9% realizaram acções de formação, enquanto esta percentagem, em relação às empresas com 500 e mais trabalhadores ao serviço, se elevou a 72%[3].

Em termos de sectores de actividade, foram as indústrias transformadores que continuaram a registar um maior número de empresas com adesão às acções de formação profissional, com um acréscimo de 64% de 1990 para 1991 (904 empresas, em 1990, e 1484, em 1991). Porém, é a actividade dos transportes que experimentou o maior acréscimo entre os dois anos em causa (cerca de 156%).

[3] Fonte: *Inquérito à Execução das Acções de Formação Profissional Realizadas nas Empresas*, Departamento de Estatística do Ministério do Emprego e da Segurança Social, 1990 e 1991.

Figura 3 – Empresas com acções de formação profissional por sectores de actividade – 1990-1991



Fonte: DEMESS, *Inquérito à Execução das Acções de Formação Profissional Realizadas nas Empresas.*

O número de participantes em 1991 aumentou relativamente ao ano anterior, passando de 291 000 para 351 800. Por actividades, salienta-se o sector dos bancos, seguros, operações com imóveis e serviços prestados às empresas, com cerca de 37% do total de participantes, em 1991 (24%, em 1990), seguido das indústrias transformadoras com 33% (29%, em 1990). Ao relacionar-se o número de participantes em acções de formação com o total do emprego, por sectores, obtêm-se as seguintes taxas de participação:

	1990 (percentagem)	1991) (percentagem)
Total dos sectores	16,4	17,4
Indústrias extractivas	10,7	12,5
Indústrias transformadoras	9,6	12,7
Electricidade, gás e água..	23,8	24,9
Construção e obras públicas.....	2,1	2,3
Comércio, restaurantes e hoteis.....	14	11,8
Transportes e comunicações	43,7	26,5
Bancos, seguros e op. s/imóveis	57,5	72,3
Serviços prest. à colectividade	21,3	22,9

Esta perspectiva de análise vem, assim, situar os bancos e seguros e os transportes e comunicações como os sectores em que a incidência da formação profissional face ao total de trabalhadores é mais elevada, colocando entretanto as indústrias transformadoras com uma muito baixa percentagem de participantes em acções de formação profissional face ao total de pessoas ao serviço.

As modalidades de formação mais frequentes, tanto em 1990, como em 1991, foram o aperfeiçoamento e a actualização/reciclagem com mais de 70% dos cursos e 75% dos participantes; a reconversão representou apenas cerca de 2%, o que deverá constituir objecto de reflexão perante a necessidade actual de muitos sectores e

empresas procederem a adaptações organizacionais e tecnológicas com vista ao aumento da competitividade e da produtividade a nível internacional.

Quanto à duração da formação, constatou-se que o número médio de horas em formação baixou de 1990 para 1991, qualquer que seja o escalão da empresa; por outro lado, a duração média da formação mais elevada encontra-se em sectores mais tradicionais, nomeadamente construção, têxteis, fabricação de artigos de vestuário, indústria de curtumes, fabricação de mobiliário.

Segundo, ainda, a opinião colhida junto de uma amostra de empresas, a formação desenvolvida ajudou à introdução nas empresas de resultados positivos na área de produtividade e qualidade em todos os sectores de actividade. Na indústria transformadora, os efeitos da formação foram também relevantes sobre o aumento de produção (quadro 10).

QUADRO 10

Reflexos da formação profissional sobre a actividade da empresa

	Percentagem de empresas							
	Pesca	Indústria transformadora	Electricidade, gás e água	Construção e obras públicas	Comércio, restaurantes e hotéis	Transportes e comunicações	Bancos, seguros e operações s/imóveis	Serviços prestados às empresas
Melhoria da qualidade dos bens e dos serviços prestados	85,7	63,4	100,0	92,4	92,5	92,1	89,4	82,8
Melhoria do ambiente sócio-laboral	14,3	50,6	100,0	39,2	42,1	27,6	45,5	34,5
Maior estabilidade no emprego	28,6	43,1	100,0	29,1	31,7	22,4	29,3	27,6
Melhoria na carreira e ou remunerações dos trabalhadores	28,6	43,8	–	32,3	36,1	19,7	24,4	20,7
Maior mobilidade interna	28,6	44,2	100,0	20,3	29,0	35,5	37,4	25,9
Diminuição média etária do trabalhador	–	28,7	50,0	20,9	19,0	17,8	17,1	17,2
Aumento da produção e da produtividade		50,7						
Aumento da produção		51,7						
Aumento da produtividade	57,1	75,9	100,0	93,7	90,7	79,0	90,2	82,8

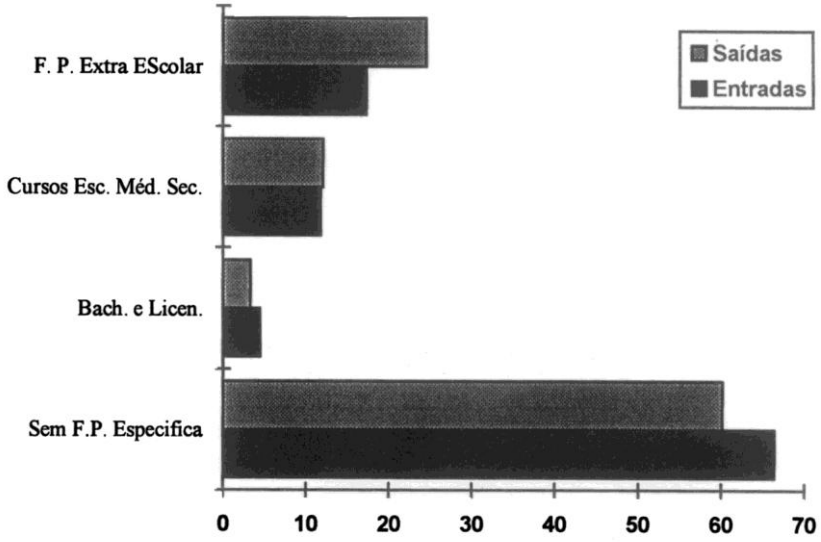
Também é sabido que a capacidade de formação tem aumentado substancialmente, não só no sector público como no sector privado, igualmente como resultado, por um lado, de condições favoráveis existentes nos últimos anos (como seja o co-financiamento pelo FSE) e, por outro, do maior empenhamento das empresas, directamente ou através das suas organizações representativas (eventualmente num quadro de concertação social mais reforçado).

Em termos de impacte das acções de formação profissional sobre os indivíduos[4] constatou-se que, dos trabalhadores desempregados que beneficiaram de formação profissional, cerca de metade permaneceu nas empresas onde frequentaram as acções de formação. Por outro lado, verificou-se que a maior rotação de trabalhadores se registou ao nível do pessoal sem formação profissional específica, seguida da dos trabalhadores com formação profissional extra-escolar, para os vários sectores de actividade. É, ainda, de destacar que é maior a importância relativa das entradas face às saídas de trabalhadores sem formação e, em contrapartida, que o peso de saídas de

[4] Fonte: *Inquérito ao Impacto das Acções de Formação Profissional nas Empresas*, Departamento de Estatística do Ministério do Emprego e da Segurança Social, 1991.

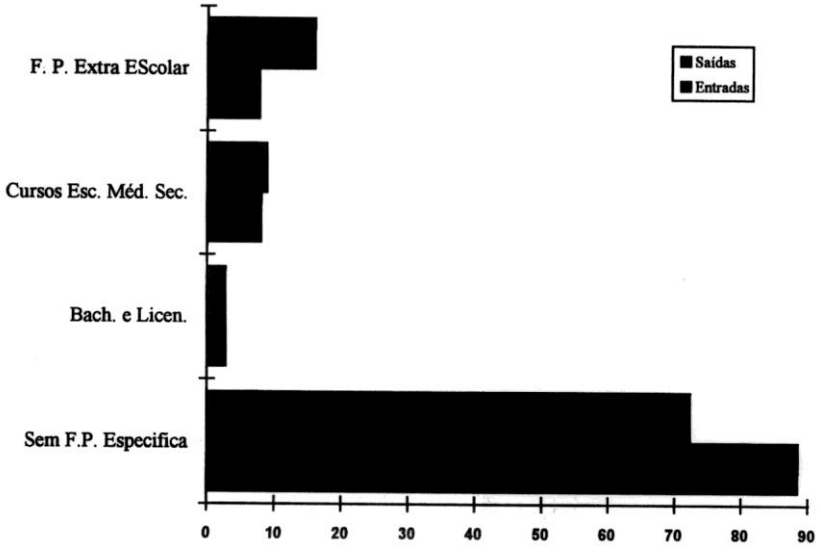
trabalhadores com formação específica é bastante superior ao volume de entradas de trabalhadores com o mesmo nível de formação (figuras 4 e 5).

Figura 4 – Percentagem de entradas e saídas de pessoal segundo a situação face à formação profissional (pesca, electricidade, construção, comércio, transportes, bancos e serviços às empresas) – 1986-1990



Fonte: DEMESS, *Inquéritos ao Impacto das Acções de Formação Profissional nas Empresas.*

Figura 5 – Percentagem de entradas e saídas de pessoal segundo a situação face à formação profissional (indústrias transformadoras) – 1986-1990



Fonte: DEMESS, *Inquéritos ao Impacto das Acções de Formação Profissional nas Empresas.*

Relativamente à inserção de ex-formandos no mercado de trabalho, verifica-se que, no que respeita aos diplomados pelo sistema de aprendizagem, a taxa de empregabilidade é elevada, 90% em 1989.

No que respeita à inserção dos ex-formandos dos centros de gestão directa e participada, segundo inquérito realizado a esta população pelo IEFP, verifica-se que, cerca de nove meses após a formação, 65% dos ex-formandos estavam empregados, enquanto cerca de 8% se encontravam desempregados. A mudança operada na condição perante o trabalho, antes e depois da formação, traduziu-se numa melhoria significativa da situação de emprego e, simultaneamente, numa redução das situações de desemprego e de inactividade.

É possível ainda registar uma estreita correlação entre a formação profissional e a melhoria da situação sócio-profissional, sendo esta mais nítida no que se refere à modalidade de reconversão e de aperfeiçoamento profissiona1[5].

[5] Fonte: *Inquérito às Necessidades de Formação Profissional dos Desempregados de Longa Duração*, Departamento de Estatística do Ministério do Emprego e da Segurança Social, 1992.

ACORDO ECONÓMICO E SOCIAL; RECOMPOSIÇÃO DE INTERESSES E CONFLITUALIDADE SOCIAL

Maria Luísa Cristóvam[*]

[*]Docente da Universidade Autónoma de Lisboa

1 – INTRODUÇÃO……..…….... 108

2 – AS TRANSFORMAÇÕES NO MODO DE REGULAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO E O CONFLITO…….…….… 109

3 – RELAÇÕES PROFISSIONAIS E CONFLITUALIDADE SOCIAL EM PORTUGAL…….……..….. 111

4 – AS GREVES EM PORTUGAL……. 113

5 – O PROGRESSO REINVINDICATIVO COMO EXPRESSÃO DE *ENJEUX* DOS PARCEIROS SOCIAIS…….…… 126

6 – CONCLUSÕES…… 134

1 – INTRODUÇÃO

Quando se aborda, actualmente, a temática das relações profissionais chama-se a atenção para a presença de uma regulação macrossocial e macroeconómica, a qual coexiste com uma realidade nova que é a importância crescente da empresa nessa relação. Grandes alterações se têm vindo a processar a este nível. O mercado caracteriza-se, actualmente, por uma concorrência mais viva e um consumo mais diversificado. As empresas tentam, então, seguir estratégias de inovação, desenvolvendo profundas transformações na organização da produção, tornando-se mais flexíveis, dando mais espaço à criatividade e inovação aos vários níveis. Experimentam novas formas de colaboração mútua com os trabalhadores para partilha dos custos da inovação. Caso contrário, tentam reduzir os custos, normalmente a partir da redução de efectivos e do recuo de normas sociais. Os mecanismos e a estrutura das relações profissionais alteram-se. A relação social no local de trabalho, o sindicalismo e a negociação colectiva sofrem a influência destas transformações e, simultaneamente, respondem a estas mudanças.

2 – AS TRANSFORMAÇÕES NO MODO DE REGULAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO E O CONFLITO

2.1 – O debate nas relações profissionais

A avaliar pelo número de estudos que se têm debruçado de forma explícita sobre o conflito, publicados nos últimos anos, dada a escassez do seu número, dir-se-ia que se está perante um factor pouco significativo na sociedade dos nossos dias. Esta constatação levou, recentemente, P. K. Edwards (1992), ao fazer o balanço das investigações nesta área em vários países, a concluir que o decréscimo estatístico das greves, entre outros aspectos, pode estar na origem desta tendência para as abordagens das relações profissionais surgirem colocadas fora de um contexto de «confronto». Trata-se, porém, de uma questão bastante mais profunda que uma simples mudança de estatística. A experiência social dos últimos anos poderá levar o debate sobre esta matéria a dois pontos:

- estar-se-á, em termos de relações profissionais, perante um profundo corte com o passado, ou perante um ajustamento de longo prazo das variáveis influentes na relação de trabalho? Qual o papel destinado aos parceiros sociais, e, nomeadamente, aos sindicatos nesta nova situação?
- qual o significado, por um lado, das formas individualizadas de comportamento (desmotivação, não implicação) como manifestações de conflito e, por outro, da crescente importância das novas formas de gestão de recursos humanos na eliminação das «bases de conflito»? Na verdade, a sua intervenção vai produzindo (e é esse um dos seus objectivos) efeitos complexos que conduzem à recomposição dos elementos de conflito e de cooperação no local de trabalho, reorganizando as relações na base, com novas formas de regulação a esse nível – envolvimento, qualidade, autonomia.

Assim, entre as várias abordagens possíveis no estudo da greve vão-se tornando frequentes aquelas que incidem a sua atenção na regulação. Considerando-se o conflito inerente à relação, trata-se de conhecer a forma como os vários aspectos conflituais estão a ser regulados, ou seja, como os grupos têm procedido para *organizar e expressar o conflito.*

2.2 – Regulação e negociação

Influenciados pela presença de novos mecanismos nas regras do jogo da relação de trabalho, os estudiosos destas temáticas chamam a atenção para a importância da intensificação da regulação, nomeadamente, do papel da «regulação conjunta» em sociedade e para as suas articulações aos vários níveis sociais. J. Daniel Reynaud (1989) refere que essas articulações entre os diferentes níveis possíveis de negociação (acordos interprofissionais, sector e empresa) são complexas e, por vezes, pouco coerentes, pois correspondem a formas de negociação, actores e sistemas sociais diferentes, sendo um exemplo claro da complexidade da ordem social. Não estando a harmonia do funcionamento assegurada à partida, contudo, a coexistência de «ordens parciais» e de dependências recíprocas ilustra uma concepção de ordem social baseada no entrecruzamento de controlos, entrando, então, esta concorrência de regulações num «equilíbrio ecológico».

O conceito de *processo* sobrepõe-se, então, ao de *sistema*.

Existem nos sistemas de relações profissionais formas de negociação «contratual», a par de outras formas designadas como de negociação «dinâmica ou permanente». Quanto mais a negociação é permanente mais a relação que se estabelece entre os parceiros se densifica e a regra em vigor é flexível e adaptável porque vai, sistematicamente, correspondendo às necessidades de cada momento. Assim, a validade de uma «regulação conjunta» estará ligada à tendência para uma «negociação permanente».

2.3 – Relação de trabalho: negociação e conflito

A negociação formal não esgota o conflito ou a concorrência de regulações.

A relação que se estabelece à volta do trabalho apresenta, no que respeita a regulações, algumas especificidades:

Uma regulação institucional

As regulações existentes não são, apenas, uma pressão do exterior, mas representam, também um resultado interno ao sistema de relações. Na verdade, numa parte importante, dessas normas que regulam a relação de trabalho são os próprios grupos que fazem parte da relação (parceiros sociais) quem pode decidir sobre as regras aplicáveis (contrato colectivo de trabalho, negociação de empresa, etc.). Essa regulação faz-se, em certas situações, por «delegação de poderes» públicos, que depois legitima.

Assim, uma parte das regras de jogo são elaboradas pelos próprios interessados. Mesmo que essas regras não tenham valor jurídico, elas permanecem como uma forma de auto-regulamentação.

A relação de forças e o direito. O confronto de lógicas e a greve.

Uma outra singularidade da relação de trabalho é que o resultado das negociações pode estar ligado a manifestações de formas de pressão e de relação de forças, podendo daí sair uma regulação comum. É o caso da greve.

Essa situação é legitimada pela ordem jurídica, sendo a greve um direito.

Trata-se de um momento intenso de confrontação de propostas, de oposição de pretensões económicas e outras, que são o reflexo de lógicas sociais diversas e a prova das diferenças de identidade dos actores que se encontram para a produção de normas (Reynaud, 1989).

Embora surja como uma ruptura do espírito de relação contratual, a greve pode ser vista como um elemento de pressão num sistema institucionalizado de «transacção», fazendo, então, parte desse sistema.

Neste caso, poderá dizer-se que a negociação pode passar pela greve e não ao lado da greve, embora seja possível encontrar, também, formas de greve que, não se integrando no sistema de negociação, representam um confronto directo com o poder patronal (Durand, M., 1977).

2.4 – Relação de trabalho e regulação na base

A empresa é um conjunto de actividades conscientemente coordenadas. A regulação tem, aí, vários actores. Segundo J. D. Reynaud, a relação de trabalho na empresa, no seu quotidiano, é o resultado do ajustamento de duas formas de regulação: a *regulação de controlo* e a *regulação autónoma* que correspondem a duas lógicas de acção e a vários actores diferentes (empresa e trabalhadores, sindicatos). A conjugação da concorrência das diversas fontes de regulação faz-se através de uma prática e de uma aprendizagem do colectivo, no seu quotidiano.

3 – RELAÇÕES PROFISSIONAIS E CONFLITUALIDADE SOCIAL EM PORTUGAL

3.1 – A relação de trabalho no contexto do diálogo social

Em Portugal, existem manifestações na relação social do trabalho que, embora por vezes de forma tímida, abrem perspectivas a novas formas de regulação: o Acordo Económico e Social, assinado pelos parceiros sociais em 1990 (com os desenvolvimentos posteriores no Acordo de Política de Formação Profissional e no Acordo de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho), as mudanças conhecidas na empresa na gestão de recursos humanos, novas estratégias nos sistemas de salários e na definição de qualificações e competências, envolvimento dos trabalhadores no processo de produção (participação em sistemas de qualidade, just-in-time, grupos de resolução de problemas), apontam transformações na negociação e na regulação da relação de trabalho.

Os especialistas atribuíram à celebração e conteúdo do Acordo Económico e Social um importante significado, realçando o seu contributo, com aspectos inovadores, para o desenvolvimento das relações profissionais em Portugal.

Assim, chamam a atenção para o sentido de uma convergência de interesses e de co-responsabilização, aí previstos e, nomeadamente, desenhados nos mecanismos de decisão e de passagem à prática de políticas económicas com carácter de previsibilidade. Realçam, ainda, a sua visão pragmática, produto de uma verdadeira negociação de interesses reais, e não de princípios. Trata-se de um «contrato para contratar».

No campo da legislação do trabalho (através da chamada legislação pré-contratada), o Acordo veio facilitar a tradução em lei de um conjunto de soluções que já tinham sido encontradas no campo da contratação colectiva, contribuindo, assim, para uma generalização e universalização dessas soluções. Simultaneamente, permitiu um reconhecimento importante do papel da negociação colectiva no processo de desenvolvimento e aperfeiçoamento da legislação do trabalho.

O Acordo Económico e Social introduz, ainda, práticas de flexibilização de mão-de-obra e estabelece mecanismos para a solução extra ou prejudicial de conflitos individuais, considerados como mais adequados à situação vivida no mundo do trabalho (Monteiro Fernandes, 1991).

Outro aspecto a salientar, a partir do Acordo, são as propostas nele contidas da concertação de medidas de coesão económica e de inserção social em matéria de higiene e segurança, formação e segurança social.

O Acordo Económico e Social que resulta de uma acção voluntarista dos parceiros sociais a nível macroeconómico e social, coexiste com a situação vivida a outros níveis da negociação colectiva e da empresa.

Pouco se tem escrito sobre o sistema de relações profissionais e as suas transformações em Portugal.

As informações de conjuntura apresentavam em 1990, as seguintes tendências: um aumento do número de trabalhadores por conta de outrem abrangidos pelos instrumentos de regulação de trabalho e da intensificação da negociação directa como forma de negociação, sem recurso ao Ministério do Emprego.

Porém, em 45% destes instrumentos trata-se, apenas, de alterar a matéria salarial sem negociar temas de conteúdo novo. Da negociação da empresa conhece-se uma tendência para a diminuição de acordos formais os quais estavam tradicionalmente ligados a empresas do sector empresarial do Estado.

Sabe-se que há uma diferenciação salarial forte e os sistemas remuneratórios sofreram profundas alterações.

As taxas de sindicalização baixaram e as taxas de desemprego começam a aumentar com a celebração de contratos a termo certo (relatórios de conjuntura do MESS).

O discurso da eficácia e da rentabilidade entra na empresa, acarretando a necessidade de crescimento das capacidades profissionais (formação e competências), alterando as qualificações e a composição dos grupos profissionais.

Os sistemas remuneratórios estão cada vez mais ligados à situação vivida directamente no trabalho.

O debate sobre a negociação na empresa não se faz, as regulações sobre modernização, tendo em vista a exigência da sua rentabilidade, raramente passam por situações de informação e consulta na empresa, de modo a envolver os trabalhadores em grupos de trabalho, círculos de qualidade ou outras formas de participação directa ou indirecta, pelo que Portugal tem o índice mais baixo de participação na empresa da Europa (FEACVT, 1990).

A concretização da participação dos trabalhadores encontra na empresa portuguesa impasses de carácter organizacional, de comunicação e outros (Cristóvam, M. L., 1992), o que indicia dificuldades na implementação de mecanismos de participação, nomeadamente nas questões ligadas a higiene, segurança e organização do trabalho (prevista no Acordo de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho).

Num contexto global de diálogo social e numa vivência complexa em que os projectos e interesses dos actores se cruzam, o nível de conflitos de trabalho, a avaliar pelas estatísticas e, aliás, à semelhança do que vem acontecendo noutros países, apresentou tendência para baixar. Deles se irá, na medida do possível, tentar realçar os aspectos com conteúdos sociológicos significativos (relatórios de estatística do Departamento de Estatística do MESS).

4 – AS GREVES EM PORTUGAL

4.1 – Condicionalismos de análise

4.1.1 – A complexidade estrutural e de acção na greve

Este estudo pretende analisar a situação conflitual em Portugal vivida na relação de trabalho, partindo-se da análise do processo de greve entre os anos de 1987 e 1992 (1.º semestre).

A opção de análise que se vem apresentando observa a greve num sistema institucionalizado de negociação ou «transacção».

Apresenta-se uma perspectiva de regulação e de negociação como modelo analítico da greve.

A ligação que tem, sistematicamente, vindo a ser feita entre greve e negociação não pressupõe qualquer intenção explicativa com base numa relação causal entre uma e a outra.

Trata-se de fazer uma análise conjuntural, histórica da greve em que se confrontam alguns aspectos da morfologia das greves com outros factores da realidade social.

A greve é reconhecida como um fenómeno difícil de estudar porque é muito complexo em si próprio, dificilmente adicionável e não uniforme. (Durand, 1977). Na verdade, segundo esta autora, o único ponto que todas têm em comum é que se trata de um «acontecimento» do qual se pode analisar a frequência ou a intensidade e que indicia uma «ruptura, mesmo que momentânea, de equilíbrio».

A partir daí, a greve reflecte realidades completamente distintas em termos morfológicos, com diferenças por vezes profundas: greves profissionais e não profissionais, de solidariedade, contínuas e intermitentes, de horas extraordinárias, de empresa e de pluriempresa, revestindo formas a que correspondem conteúdos e estruturas diversos.

A esta diferenciação morfológica liga-se a sua complexidade causal. Daí que os vários trabalhos que, ao longo dos anos, têm tentado encontrar uma relação entre a greve e uma causa única (sector de actividade, certos indicadores económicos, políticos, etc.) sã têm revelado inadequados.

As causas das greves têm sido sempre apontadas pelos estudiosos e práticos como múltiplas, complexas e com interacções diversas (situações que têm sido analisadas através de estudos monográficos profundos). Pode, então, detectar-se que, tendo sido desencadeadas com o objectivo de conduzir a uma combinação particular de dimensões, acabam por produzir efeitos secundários específicos e não esperados pela própria combinação dos actores que as desencadearam.

Na verdade, como é possível, também, constatar nesta análise, observam-se, por vezes, certas tendências ao longo de vários anos que, num dado ano, são interrompidas por uma outra variável que entra em situação, sem que isso venha a ter um grande significado sociológico (p. ex., a entrada em greve de um sector ou de uma empresa com grandes dimensões que, por si só, altera o indicador «intensidade da greve», pode não trazer mudanças significativas no conflito social).

Acontece, pelo contrário, que as variáveis influentes não têm por vezes efeitos directos, mas sim, mediatizados, através de outras variáveis ou de fenómenos sociologicamente reversíveis, (p. ex., se a sindicalização e o poder sindical são variáveis que podem ser utilizadas como factor de uma propensão à greve ou com grande número de grevistas, também, podem ser vistas como um aumento da

possibilidade de negociação ou de peso na relação de forças que vai forçar a negociação e evitar que a greve se concretize).

Acontece, assim, que os reflexos das questões importantes aparecem, por vezes, mediatizados, nomeadamente, pelas variáveis estruturais, económicas ou outras.

Depois desta chamada de atenção, no meio da complexidade de causas possíveis, e de controlados alguns aspectos de conjuntura, tentar-se-á analisar e fazer surgir algumas das transformações das greves nos últimos anos.

Far-se-á uma análise conjuntural dos seis anos referenciados (não uma análise estatística global, em que os particularismos das reacções dos parceiros aparecem neutralizadas), procurando-se uma comparação entre a flutuação do movimento de greves e alguns elementos conjunturais (num esquema de investigação que se aproxima de uma investigação tipo experimental, com a construção de um modelo interpretativo).

4.1.2 – A regulação como modelo de suporte do estudo da greve

Esta análise da greve pretende observar a forma como os grupos *organizam, expressam e regulam* a situação conflitual.

Como já acima se referiu, no domínio do trabalho sabe-se que os contactos entre a regulação jurídica (ou sistema jurídico) e a regulação social não jurídica, através das várias formas do desenvolvimento da relação negocial, foram, desde sempre, estreitos (Chouraqui, 1989).

O termo «regulação» não deve, porém, ser entendido no sentido estritamente legal ou regulatório, como muitas vezes acontece.

Regulação indica todo um conjunto de processos (social, legal ou económico) que, através da interacção entre actores, papéis e estruturas, regula a vida social dos grupos, mantendo, simultaneamente, a «coesão social».

A relação de trabalho caracteriza-se cada vez mais por uma *souplesse* na produção de normas que são organizadas em novos «conjuntos regulatórios».

O recurso a estas novas formas de regulação implica longos processos de aprendizagem dos actores e tem como objectivo evitar a rigidez e anomia mantendo a «coesão social», apesar da possível desestabilização dos aspectos tradicionais (porque vai criar articulações novas e uma grande diversidade, caminhando, assim, do simples para o complexo).

Esta articulação regulatória prevê o aumento da autonomia mas também, e simultaneamente, da criação de uma interdependência articulada.

Os «conjuntos regulatórios» prevêem no seu perfil a conjugação de três factores interligados:

- a ligação norma/significado (projecto e interesses dos actores e sua transformação em acção);
- forte desenvolvimento da interactividade e da complexidade dinâmica durável;
- a motivação dos actores (a partir dos projectos e interesses).

O primeiro factor assegura a generalização dos direitos e das normas e a sua adaptação aos outros níveis de regulação, o segundo e o terceiro são essenciais e decisivos para a sua implantação e desenvolvimento.

As organizações patronais e sindicais desempenham aqui um papel fundamental.

As greves serão, assim, estudadas a partir da sua expressão interactiva e negocial e da forma de manifestação de projectos e interesses dos parceiros envolvidos.

4.1.3 – Conceitos de greve

Considera-se greve «toda a paralisação desencadeada pelos trabalhadores para fazer impor as suas reivindicações».

Nalgumas das abordagens, os dados utilizados servem-se de um conceito mais lato, pois que, para além da paralização, envolvem greves com, apenas, perturbação de trabalho.

As greves de empresas são aquelas que envolvem uma empresa ou parte dela, as greves de pluriempresa são aquelas que são desencadeadas para mais que uma empresa.

4.1.4 – Indicadores utilizados

Disse-se acima que a greve é um «acontecimento». Dai considerar-se o indicador «frequência» da greve ou «número» de greves como o mais significativo, na medida em que, se pretendia analisar a acção dos parceiros e não os factores de mobilização.

O número de grevistas e o número de dias de trabalho perdidos não são considerados, porque surgem como indicadores dependentes de outros (da dimensão da empresa e sector). O elemento mais representativo seria a percentagem de adesão, que não se possui.

As reivindicações surgem como um indicador da expressão dos interesses dos actores.

4.1.5 – A dimensão temporal

A dimensão «tempo» é um elemento sistematicamente relembrado nas análises de relações profissionais, de tal forma que alguém chamou ao sistema de relações profissionais um «modelo fundado sobre a história» (Schregle, 1981).

A experimentação atinge um papel importante, o papel dos actores e agentes é muito forte.

Também a análise da regulação faz muito recurso à temporalidade. Trata-se de uma abordagem histórica, em que o acompanhamento do «processo» é importante no conhecimento da motivação dos actores.

A opção temporal feita prende-se com a descida significativa das greves, a existência de acordos sobre políticas de rendimentos e a celebração do Acordo Económico e Social em 1990.

Está a atravessar-se um período económico considerado de não crise.

4.1.6 – Fontes

Os dados estatísticos utilizados neste trabalho foram recolhidos na Divisão de Sociologia do Trabalho, sendo provenientes do Departamento de Estatística do Ministério do Emprego e da Segurança Social.

4.2 - Análise do processo de greves em Portugal

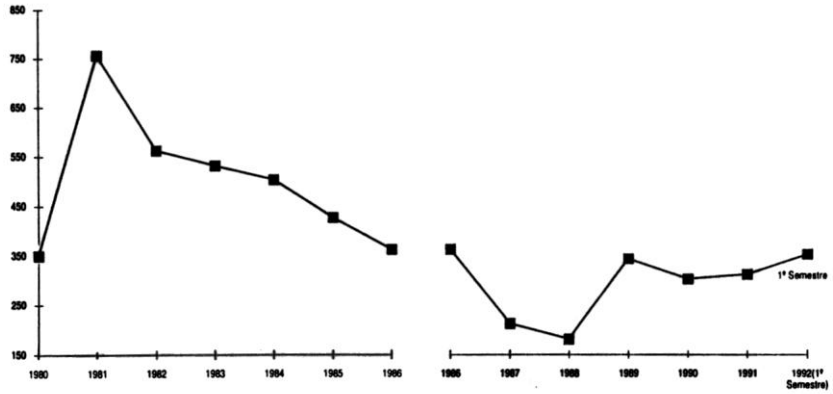
As estatísticas oficiais mostram, entre 1987 e 1992, um período de seis anos marcado por uma baixa significativa da frequência das greves em Portugal, apresentando 1987 e 1988 os mais baixos valores desde 1974. O 1.º semestre de 1992 caracterizava-se por uma tendência para subida.

A figura 1 representa graficamente a situação descrita (as greves até 1986 integram as greves da função pública e as greves de horas extraordinárias e outras categorias residuais, logo, correspondem a conceitos estatísticos diferentes das greves posteriores a essa data, pelo que se apresentam separadamente).

Sem pretender fazer a análise em termos de ciclo de greve, por não estarem reunidos os requisitos metodológicos necessários, apesar de tudo, poderá adivinhar-se que se deve estar perante um «ponto baixo» dentro do ciclo da greve em Portugal, observando-se, para tal, uma baixa continuada em seis anos.

Este período de redução do número de greves aparece historicamente coincidente com as políticas de rendimentos aceites e assinadas pelos parceiros sociais e o Acordo Económico e Social, assinado em finais de 1990, os quais serviram de enquadramento da negociação colectiva, quer de ramo quer de empresa.

Figura 1 – Greves em Portugal entre 1980 e 1992 (1.º semestre)



Fonte: Dados do Departamento de Estatística do MESS e da Divisão de Sociologia.

4.3 – As greves entre a sua função negociadora e expressiva

4.3.1 – Função expressiva das greves

Como se referiu no início, pretende-se analisar as greves dentro do sistema de negociação no período estudado (1987-1992).

As greves podem ser desencadeadas pelos trabalhadores, quer como expressão de tensões nas práticas de negociação quer, pelo contrário, configurando pretensões de denúncia e o desejo de modificação das relações sociais, tendo em vista a imposição de um tipo novo de relação.

QUADRO 1

Objectivos das greves (1987-1992)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
						1.º trimestre	2.º trimestre
Profissionais	100	95,9	97,1	100	99,7	98,6	100
Não profissionais	–	4,1	2,9	–	0,3	1,4	–
Solidariedade		–	–	–	–	–	–
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Departamento de Estatística do MESS.

Assim, as greves são classificadas em objectivos profissionais, não profissionais ou de solidariedade e estão apresentadas estatisticamente no quadro 1. Fazendo esta distinção numa ligação à conjuntura do processo negocial que se viveu neste período e utilizando a análise da morfologia das greves apresentada no referido quadro, é possível verificar o seguinte:

– constata-se, em primeiro lugar, um elevado número de greves profissionais, ou seja, greves ocorridas no decurso das práticas de negociação, formal e não formal;
– em segundo lugar, que, nos anos estudados, não houve greves de solidariedade, ou seja, não se registaram casos que fossem susceptíveis de conduzirem, como aconteceu em períodos anteriores, a movimentos de solidariedade;
– o mesmo não acontece quanto às greves por motivos não profissionais. Os anos de 1988 e 1989 apresentam um número particularmente elevado destas greves. Trata-se de greves provocadas pela luta contra o «pacote laboral», ou seja, a nova legislação sobre os direitos dos trabalhadores em matéria de despedimentos e outros, situação que a «legislação negociada» através do Acordo Económico e Social de 1990 veio esbater. As greves de 1992 surgem em situações de reestruturação de sectores que, originando desemprego, mobilizam os trabalhadores.

Observa-se, assim, que as greves podem ter, para além do seu conteúdo reivindicativo, um significado social que ultrapassa a satisfação do interesse específico directo do trabalhador. São manifestações do estado geral das relações sociais entre parceiros. O seu efeito de mobilização indicia se os objectivos prosseguidos são reconhecidos como fazendo parte do interesse geral dos trabalhadores, quer no imediato, quer quanto aos princípios. É a própria relação social que é sentida como ameaçada no seu equilíbrio de relação de forças.

4.4 – Práticas negociais e a greve

Disse-se anteriormente que nas novas formas de «conjuntos regulatórios» dos sistemas de relações profissionais, para além do aspecto «ligação norma/significado (projectos e interesses)», que assegura a generalização dos direitos, o desenvolvimento e a aplicação desses direitos implicam, por um lado, a criação de «ligações» mais frequentes entre os parceiros, no sentido de criar um verdadeiro «tecido social de

negociação» com carácter estável e conducente, em termos de, sistema de relações profissionais, à «densificação e complexificação» das redes de negociação e, por outro, à criação de uma dinâmica durável, no sentido de evitar as situações de anomia e de desregulação, porque, como se afirmou, só a «negociação permanente» conduz à regulação.

Analisando a greve no seu envolvimento com as práticas negociais, V. Seardigli (1973) reconhece, por seu lado, que as relações contratuais, para além de diminuírem o número de greves, canalizam estas para as vias da negociação, fazendo-lhes aumentar a dependência da conjuntura, tornando-as um instrumento da própria negociação.

Em Portugal, não existe uma relação institucionalizada entre o desencadear da greve e o sistema formal de negociação colectiva.

Desta forma, as greves podem, ou não, estar inseridas num processo de negociação formal.

O quadro 6 mostra as diferenças percentuais entre as greves de empresa e as greves de pluriempresa. Considerando que o grande número de processos de negociação colectiva se passa a nível de ramo de actividade, este quadro mostra-nos que houve, nestes anos, uma diminuição sensível de greves de pluriempresa, que se apresentam, aliás, em número bastante reduzido (em percentagens inferiores a 10% do total, com excepção do ano de 1991 e do 1.º trimestre de 1992).

QUADRO 2

A inserção da greve no processo negocial

	1987		1988		1989		1990		1991		1992 — 1.º trimestre	
	1 INS	2 N/I N	1 INS	2 N/I N	1 INS	2 N/I N	1 INS	2 N/I N	1 INS	2 N/I N	1 INS	2 N/I N
Empresa	17,5	82,5	30,1	69,9	27,3	72,7	12,5	87,5	16,8	83,2	11,8	88,2
Pluriempresa ...	50	50	46,2	53,7	43,8	56,2	20	80	19	81	41,9	58,1
Total...	21,1	78,9	31,2	68,8	28,9	71,1	13,2	86,8	17,1	82,9	15,1	4,9

Fonte: Departamento de Estatística do MESS.

Por outro lado, do quadro 2 extrai-se o seguinte:

– embora em reduzido número, o objectivo que mobiliza os trabalhadores para as greves de pluriempresa é, mais frequentemente, a negociação colectiva.

  Esta afirmação é válida, sobretudo, para os anos de 1987 e 1989, em que cerca de 45% a 50% das greves se encontravam inseridas em processos de negociação formal;

– em 1990 e 1991 essa percentagem diminuiu substancialmente, tendo aumentado em 1992 (1.º semestre), embora, neste caso, se possa, apenas, estar a sofrer a influência do facto de as negociações se processarem na primeira parte do ano.

4.5 – Participação na greve

4.5.1 – Envolvimento dos trabalhadores

A mobilização na greve é normalmente medida através do número de trabalhadores em greve e dias de trabalho perdido. Nesta análise utilizar-se-á o índice da extensão desta mobilização, porque sintetiza de forma significativa a intensidade da participação na greve. Trata-se do número médio de trabalhadores em greve e dias de trabalho perdidos. A comparação por anos permite observar, de forma sintética, as variações nacionais, analisando o movimento da mobilização (quadro 3).

QUADRO 3
Mobilização nas greves

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
						1.º trimestre	2.º trimestre
Média de trabalhadores em greve	382	859	865	473	437	277	284
Número médio de dias de trabalho	532	1 093	1 164	537	465	265	294

Fonte: Dados do Departamento de Estatística do MESS.

O quadro 3 mostra-nos que, ao longo dos anos do período estudado, se verifica, situações que demonstram uma afirmação feita no início e que é a seguinte: os indicadores do número de grevistas e número de dias de trabalho perdido são muito sensíveis à dimensão dos sectores. A subida do número médio de grevistas em 1988 deve-se ao facto de se ter registado o desencadear de greves num único sector de grandes dimensões. Contudo, o seu significado social não corresponde ao aumento brusco da mobilização. A manutenção de valores elevados em 1989 para este índice deve-se ao facto da existência das greves por objectivos não estritamente profissionais, já referidas, que precederam o ano da negociação do Acordo Económico e Social. A partir de 1990 estes índices têm vindo gradualmente a descer.

4.5.2 – Duração das greves

A duração das greves é tradicionalmente utilizada como um indicador da firmeza dos trabalhadores na defesa dos seus objectivos, manifestação de uma relação de forças imediata.

Poderá, contudo, dizer-se, depois da observação dos quadros 4 e 5, que, hoje em dia, a greve tem, sobretudo, um significado expressivo e de afirmação estratégica. Reduzindo os seus custos em termos de dias de greve, os trabalhadores manifestam a sua intenção de afrontamento em períodos de tempo mais curtos. Nos quadros seguintes, que apresentam a evolução da duração das greves, é visível ao longo dos anos estudados, uma redução, quer em termos de duração efectiva traduzida por escalões, quer em duração média global. Assim:

– até 1988 as greves de um dia e menos de um dia, representavam cerca de 90% do total e as cerca de 10% restantes eram greves longas;

– Em 1989 e 1990 essas greves (um dia e até um dia) representavam cerca de 96% do total, sendo que as greves de menos de 1 dia em 1990 representavam 13,5%, em 1991 representam 88%;
– 1992 elas representavam 100%.

QUADRO 4
Duração efectiva das greves

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
> 1	17,6	16,6	21,6	13,5	87,8	100
> 1 e ≤ 5	76,8	75,7	73,2	82,4	11,4	0
> 5 e ≤ 10	5,3	3,3	4,2	3,3	0,8	0
> 10 e ≤ 15	0,4	2,8	1	0,4	0	0
> 15 e ≤ 25	–	1,1	0	0,4	0	0
> 25 e ≤ 50	0,1	0,5	0	0,4	0	0
> 50	0,1	0	0	–	0	0
Total	100	100	100	100	100	

Fonte: *Informação Estatística (síntese),* Departamento de Estatística do MESS.

Também o índice «duração média da greve» tem vindo a apresentar uma tendência no sentido descendente, como se observa no quadro 5.

QUADRO 5
Duração média das greves (1987-1992)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
						1.º trimestre	2.º trimestre
Duração média efectiva (horas):							
Empresa	17	17	12	14	14	9	9
Pluriempresa	–	15	10	13	20	8	22
Total	18	17	12	14	15	9	

Fonte: Dados do Departamento de Estatística do MESS.

4.6 – Campos de estruturação das greves

Uma análise morfológica da greve a nível nacional dá a conhecer aspectos importantes da sua estrutura interna e as diferenças estruturais de algumas das suas características na sua distribuição sectorial e geográfica.

Como fenómeno social, a greve tem regularidades internas, observando-se relações estáveis entre determinados factores.

A análise temporal dessa distribuição permitirá pôr em evidência flutuações ou especificidades da distribuição das greves por anos e, por outro lado, a sua relação à conjuntura.

4.6.1 – Localização da greve na estrutura de produção

Começando por referir a distribuição das greves entre greves de empresa e de pluriempresa, conforme esta envolve uma ou várias empresas, poderá facilmente constatar-se, através da leitura do quadro 6, que em Portugal se realizam mais greves de empresa que de pluriempresa. Facto significativo nesta análise conjuntural é a redução do número de greves de sector no período estudado.

QUADRO 6

Greves de empresa e greves de pluriempresa

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
						1.º trimestre	2.º trimestre
Empresa	88,7	92,8	91,1	90	86,4	88,5	92,6
Pluriempresa	11,3	7,2	9	9,9	13,6	11,5	7,4
Total	100	100	100	100	100	100	

Fonte: Departamento de Estatística do MESS.

Considerando que uma parte substancial destas greves se realizam em ligação ao processo de negociação colectiva de sector, poderá imaginar-se que, a partir do momento em que há uma definição da matéria a outras instâncias negociada (Políticas de Rendimentos e Acordo Económico e Social), se observa uma redução de greves. A manutenção de algumas greves deste tipo deve-se a reestruturações de sector ou outro tipo de reivindicações que ultrapassam as estratégias globalmente definidas.

A subida acentuada do ano de 1991 deve-se à existência de greves repetidas no mesmo sector de actividade.

4.6.2 – Greves e sector de actividade económica

O indicador utilizado para analisar a frequência das greves no tecido produtivo é a sua análise por sector de actividade económica (CAE). Já, anteriormente, se fez referência às interpretações feitas com base nesta distribuição. A descrição da greve por sector de actividade económica é, normalmente, utilizada no estudo da greve, não porque se tenha concluído sobre a existência de uma relação significativa entre estes dois aspectos (número de greves e sector de actividade), mas porque se imagina existir, em princípio, uma homogeneidade dentro do sector. Na verdade, pressupõe-se que em cada sector de actividade essa homogeneidade está presente em factores como a conjuntura económica e social, a situação de emprego, a dimensão da empresa, o tipo de sindicalismo, o tipo de organização do trabalho, estes sim, aceites como influenciadores da greve.

O sector de actividade é, assim, tradicionalmente reconhecido como um elemento de suporte da descrição da greve.

QUADRO 7

Estabelecimentos em greve por sector de actividade

Sector de actividade	1987		1988		1989		1990		1991	
	* 1	** 2	* 1	** 2	1	2	1	2	1	2
1 — Agricultura, silv., caça e pesca	–	0,8	–	–	–	–	0,3	0,6	–	0,4
2 — Indústrias extractivas	3,1	2,4	1,2	1	0,3	0,6	0,3	0,3	0,4	0,4
3 — Ind. transformadoras	67,8	55,3	50,5	48,7	63	64,8	59,5	59,3	51,8	54
3.1 — Ind. alimentação, bebidas e tabaco	7,4	5,8	0,5	0,5	7,7	7,8	13,2	12,2	2,6	2,6
3.2 — Ind. têxteis, vestuário e couro	3,2	3,7	10,2	9,5	8	8,3	13,2	14,2	10	9
3.3 — Ind. da madeira e da cortiça	5,3	4,1	2,9	3,2	–	0,3	0,3	0,3	0,4	5,1
3.4 — Ind. papel, art. gráficas e edições	3,2	2,5	2,3	2,2	4,5	4	5,1	4	3,3	2,9
3.5 — Ind. químicas deriv. do petróleo e carvão e prod. borracha e plástico	5,3	4,1	2,9	2,6	6,4	7,6	5,9	6,9	8,2	8,1
3.6 — Ind. prod. minerais não metálicos	6,9	5,8	5,7	5,3	5,4	6,3	1,4	1,6	2,2	1,9
3.7 — Ind. metalúrgicas de base	36	28,9	3,4	3,2	5,1	4,6	0,7	0,6	3,3	2,9
3.8 — Fab. produtos metálicos, máquinas, equipamentos e mat. de transporte			22,1	21,7	27	25,9	19,5	18,5	21,6	21,3
3.9 — Outras indústrias transformadoras	0,5	0,4	0,5	0,5	–	–	–	–	–	–
4 — Electricidade, gaś e água	1,6	1,2	1,7	1,8	1,2	1,1	0,3	0,3	0,7	0,6
5 — Construção e obras públicas	6,9	8,2	4	4,7	1,8	1,7	3	2,8	1,1	0,9
6 — Comércio, restaurante e hotéis	5,3	5	9,1	9	8	7,5	10	10,2	9,8	10,1
7.1 — Transportes e armazenagem	9	7	23,3	21,7	12,1	10,9	13,9	12,7	11,6	11,6
7.2 — Comunicações			4	3,5	3,1	2,9	6,2	5,6	14,6	12,6
8 — Bancos, seguros e op. s/imóveis	–	–	0,5	1	–	0,8	0,7	0,6	–	–
9 — Ser. prest. colect. soc. e pessoas	6,3	19,3	5,7	6,8	9,8	8,9	5,6	7,3	10	9
0 — Serv. mal definidos	–	(1)0,8	–	1,8	–	0,8	–	0,3	–	0,4
Total	100		100	100	100	100	100	100	100	100

(1) Inclui administração pública.
* 1 — Empresa.
** 2 — Total (empresa e pluriempresa)

Fonte: *Informação Estatística (síntese),* Departamento de Estatística do MESS.

A análise do quadro 7 mostra-nos a distribuição das greves por sector de actividade, ao longo do período estudado, donde é possível extrair os seguintes elementos:

Partindo-se de uma tendência para a redução da greve em todos os sectores, é, porém, possível observar uma estabilidade, que se mantém há muitos anos, das posições relativas dos sectores no que diz respeito à distribuição das greves por sector:

– as indústrias transformadores no seu conjunto, donde se destaca a metalurgia, continuam a ser o sector onde se regista maior número de greves, seguidos pelo sector dos transportes;
– surge, depois, outro conjunto de sectores: o comércio, restaurantes e hotéis, indústrias têxteis, comunicações e serviços prestados à colectividade, que mantêm um nível médio de greves;
– nos restantes sectores, verifica-se um número reduzido de greves, embora, ainda, se possa fazer uma referência aos sectores das madeiras, químicas e alimentares.

Quanto à sua variação no tempo, poderá referir-se:

– uma tendência para um aumento gradual de greves no sector das comunicações, químico e serviços;
– uma tendência para diminuição nos transportes, nos minerais não metálicos e na construção civil,
– mantendo oscilações profundas, embora permanecendo com as posições relativas, os metalúrgicos, os alimentares e os têxteis.

Assim, a tendência para o aumento das greves parece verificar-se nos sectores mais modernos. A oscilação do sector metalúrgico estará ligada às estratégias de mobilização e acção desenvolvidas tradicionalmente neste sector.

Pode dizer-se que o fenómeno grevista nos vários sectores de actividade manteve, ainda, como características as seguintes:

– as greves de empresa observaram-se com mais intensidade nos sectores metalúrgico, transportes e têxteis;
– as greves de pluriempresa não apresentavam tendências evidentes de intensidade em qualquer sector em especial, mas, nos metalúrgicos, químicos, serviços e têxteis poderá dizer-se que surgem mais frequentemente.

4.6.3 – Localização espacial da greve

As configurações espaciais da greve, ou seja, a sua distribuição territorial apontam a regionalização do fenómeno, da sua rede de interseções e dos «espaços» em que os parceiros se deslocam. O alargar ou reduzir dessa rede de interacções dá uma ideia da rotinização da actividade e do nível do entrecruzamento das acções. Se a regionalização do fenómeno da greve em si pouco poderá dizer, a sua importância surge quando se observa que há distritos que correspondem a «espaços sociologicamente relevantes», porque têm um género de vida industrial, ou não, concentrado ou não, tendo implantada esta ou aquela actividade, esta ou aquela organização social. Então, surge o significado sociológico. A análise da distribuição geográfica das greves revela-nos uma realidade e uma conjuntura semelhante à já encontrada na distribuição por sector de actividade.

QUADRO 8

Estabelecimentos em greve por distrito

	1987		1988		1989		1990		1991	
	* 1	** 2	1	2	1	2	1	2	1	2
Aveiro	3 9	6,6	4,3	7,6	4,3	5,6	3,6	8,2	3,7	3,3
Beja	0,5	0,7	3,3	2,7	3,1	2,6	3,6	2,6	2,7	2,0
Braga	6,3	5,3	5,7	4,1	5	4,5	5,7	8,2	5,5	6 2
Bragança	0,5	0,2	2,4	2	2,1	2	2,3	1,5	2,6	1,9
Castelo Branco	1	0,4	2,8	2,3	2,2	2,8	2,3	2,8	2 6	2 2
Coimbra	3,4	2,5	6,4	4,3	5,9	4,3	7,1	4,8	5,7	5,2
Évora	2,4	16	4,3	2,6	3,6	4,4	3,6	2,4	3,5	2,8
Faro	3,9	6,4	5,7	5,2	5,4	5	4,6	4,2	4,9	5,5
Guarda	1,9	0,9	3,9	3	3,8	2,8	2,5	1,7	3,1	2,4
Leiria	1,9	0,9	3,5	4,2	4,6	4,7	3,9	3,3	4,5	4,4
Lisboa	40,1	33,6	21	23,8	23,3	24,8	24,1	24,3	23,6	24,9
Portalegre	1,4	0,7	2,8	2,3	2,5	2	1,8	1,3	2	1,6
Porto	17,8	13,7	10,3	13,9	12	14,7	9,8	13,4	9,6	15,1
Santarém	1,4	0,7	5,7	5,1	5,7	5,2	6,4	5,8	5,7	4,7
Setúbal	11,6	8,4	6,8	7	6,3	6,1	7,5	8	8,4	8,4
Viana do Castelo	0,5	0,2	2,8	2,6	2,8	2,4	4,1	2,8	3,1	2,5
Vila Real	0,5	0,9	3,3	2,8	3,1	2,5	3,6	2,4	3,5	2,7
Viseu	1	0,7	5	4	4,3	3,6	3,5	2,3	5,3	4,2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* 1 — Empresa.
** 2 — Total (empresa e pluriempresa).

Fonte: Dados do Departamento de Estatística do MESS.

A observação do Quadro 8 e a elaboração do índice de concentração de Gini (quadro 9) levam a referir o seguinte:

- o conjunto dos dados reflecte a já várias vezes referida tendência para a redução da greve, aqui apresentada através da redução do número de estabelecimentos que entraram em greve;
- à partida, pôs-se a hipótese de haver uma tendência para a greve se concentrar (uma vez reduzidas as suas dimensões) nos grandes centros industriais. Considerando, porém, que o índice de Gini pretende avaliar o nível de concentração das frequências de um dado fenómeno, e, sabendo-se que as manifestações dessa concentração são tanto mais elevadas quanto o resultado se aproxima de 1, poderá, claramente, concluir-se que a regionalização da greve, em Portugal, não caminha no sentido da sua concentração em determinados pólos industriais;
- pelo contrário, é visível uma certa manutenção das opções de greve no último conjunto de distritos analisados: Castelo Branco, Guarda, Leiria e Viseu.

QUADRO 9

Resumo do índice de concentração de Gini

	1987	1988	1989	1990	1991
R	0,358	0,336	0,319	0,423	0,360

A distribuição das greves por distrito está estreitamente ligada à implementação do tecido produtivo e ao sector de actividade da ocorrência das greves.

Descrevendo em pormenor a situação, dir-se-á que:

Quanto às greves de empresa:

– os sectores da distribuição de electricidade, gás e água e dos transportes e comunicações foram aqueles que estiveram presentes em todos os distritos com, greve nos anos de 1988, 1989, 1990;
– o distrito de Lisboa absorveu quase 50% dos estabelecimentos em greve nestes anos, sem grandes possibilidades de se realçar sectores de actividade, embora a electricidade, transportes, comunicações, comércio e hotelaria e serviços, sobretudo serviços de limpeza, sejam destacáveis;

Quanto às greves de pluriempresa:

– o sector metalúrgico e os têxteis são responsáveis em todos os anos estudados pela regionalização das greves, que nos anos de 1988 e 1989 se verificou, sobretudo, através das greves por objectivos não estritamente profissionais;
– o sector bancário foi outro sector em que se reflectiu essa regionalização;
– o distrito de Lisboa é aquele em que há maior diversidade de sectores em greve: comércio e hotelaria, serviços (limpeza), para além dos já referidos (bancos, electricidade e transportes).

5 – O PROCESSO REIVINDICATIVO COMO EXPRESSÃO DOS *ENJEUX* DOS PARCEIROS SOCIAIS

As reivindicações das greves representam em cada período as aspirações e interesses dos trabalhadores que (segundo as condições do próprio sistema social) conseguem ser veiculadas através dos objectivos sindicais apresentados, nomeadamente, nas greves.

É à volta das reivindicações ou interesses em jogo (*enjeux*) que se vai desenvolver todo o processo reivindicativo.

A formulação das reivindicações e os argumentos justificativos dessas formulações são fundamentais para a percepção das lógicas da acção dos parceiros sociais e do «sentido» da greve. As reivindicações surgem na lógica da acção dos sindicatos como prioritárias ou secundárias, explícitas ou latentes, as últimas das quais tendo, principalmente, em conta o sentido da oportunidade em entrar, ou não, no campo da negociação (Durand, M., 1977).

5.1 – As reivindicações nas greves: um conteúdo em mudança

5.1.1 – Os temas reivindicados

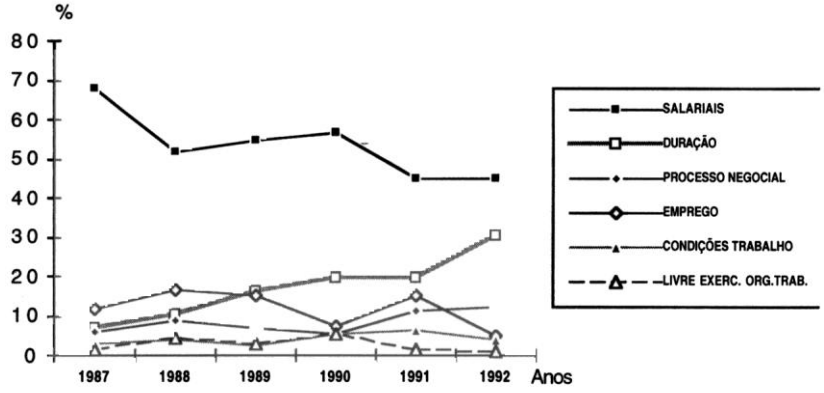
A análise do conjunto das reivindicações faz-nos aparecer a sua estrutura e a sua evolução no período estudado.

Elas representam as escolhas dos trabalhadores e sindicatos e são interpretáveis em termos de *enjeux* nas estratégias da relação dos parceiros sociais.

A importância das reivindicações aparece hierarquizada através da sua frequência, ou seja, do número de vezes que a reivindicação surge nas greves do período estudado.

A análise da sua evolução permite observar se essa estrutura se têm mantido estável ou se, pelo contrário, se verificam flutuações significativas (figura 2).

Figura 2 – Reivindicações nas greves



Fonte: Departamento de Estatística do MESS.

Os anos de 1990 e 1991 parecem marcar uma viragem no processo reivindicativo, caracterizada pela diminuição das reivindicações de salário e de emprego e pelo aumento das reivindicações referentes ao processo de negociação colectiva e duração de trabalho.

Não se querendo concluir demasiado depressa pela presença de uma mudança, observa-se, contudo:

– uma diminuição gradual de importância das reivindicações salariais: 67, 5%, em 1987; 44%, em 1992;
– uma percentagem acima dos 65% foi uma constante desde 1974, só quebrada com o ano de 1988, em que diminuiu de 67,5% para 51,8%;
– um aumento da importância das reivindicações sobre duração de trabalho, que se mantiveram em subida, passando de 6,7% em 1987 a 12,1% em 1991;
– um aumento das reivindicações sobre condições de trabalho, com uma subida contínua de 3% a 6,7%;
– uma subida acentuada, embora irregular, das reivindicações ligadas ao próprio processo de negociação colectiva, de 6% a 11,6%;
– a manutenção das reivindicações de emprego.

5.1.2 – Um processo reivindicativo de conteúdo novo

Estas transformações são tanto mais importantes quanto analisarmos o processo em pormenor, nomeadamente, a componente ofensiva e defensiva das reivindicações, ou seja, se estas apenas pretendem obter o cumprimento de direitos já adquiridos, ou, se pelo contrário, apresentam reivindicações de «avanço», relativamente à situação já existente:

– o processo reivindicativo em Portugal apresentou, desde 1974, características defensivas (Cristóvam, L., 1985). Ainda em 1986 se notava que, no seu conjunto, 57,2% das reivindicações tinham esse perfil. As reivindicações salariais de empresa tinham claramente esse teor (61,6%);
– o ano de 1987 marca o início de uma situação com características diferentes. Assim, a partir desse ano, pode observar-se que as reivindicações tiveram, no seu conjunto, 51,7% de conteúdo ofensivo, tendo essa característica vindo a acentuar-se até 1990, ano em que 75,9% das reivindicações eram ofensivas;
– o ano de 1990 é, na verdade, aquele em que o processo reivindicativo é excepcionalmente ofensivo, no que respeita a condições salariais, duração do trabalho ou condições de trabalho (83%, 91% e 94%, respectivamente);
– o carácter ofensivo das reivindicações é particularmente notório nas reivindicações de salário, onde a percentagem de reivindicações desta natureza tem vindo a aumentar desde 1987, seguindo-se as reivindicações sobre condições de trabalho e as ligadas ao processo de negociação;
– as reivindicações de emprego têm-se mantido defensivas.

Esta a situação geral, com pequenas diferenças, para as greves de empresa e pluriempresa.

Uma análise mais detalhada à estrutura do processo reivindicativo permite observar que o conteúdo qualitativo das reivindicações também se alterou, apresentando as seguintes características:

Aumento salarial – Uma estabilidade das reivindicações de aumento salarial, que flutuaram entre 20% e 23% (cerca de 24% em 1989), com um mínimo em 1992;

Prestações complementares – Os pedidos de prestações complementares de salários subiram em 1989 e 1990, descendo em 1991 e mantendo-se elevados em 1992;

Reclassificações – As reivindicações por reclassificações, enquadramentos e carreiras foram particularmente altas em 1987, 1990, e 1991;

Pagamento de salários – A sua importância diminuiu gradualmente, entre 28,8% em 1987 e 10% em 1991, até ao seu, praticamente, desaparecimento em 1992.

5.1.3 – As reivindicações por sector de actividade

As reivindicações sobre matéria salarial foram apresentadas de maneira uniforme pelos trabalhadores de todos os sectores de actividade.

Contudo, os sectores metalúrgico e têxtil surgem como aqueles em que esta reivindicação é mais frequente ao longo dos vários anos do estudo (em 1992 apresentaram 80% do total das reivindicações do ano). Os transportes, os serviços e o comércio e hotelaria também são significativos.

Duração e organização do trabalho:

– a duração de trabalho tem sofrido subida permanente, bastante acentuada até 1992;
– as reivindicações sobre organização do trabalho continuam a ter um conteúdo pouco expressivo, não representando mais de 2% ou 3% das reivindicações do ano;
– o sector das comunicações e o dos transportes e ainda o dos metalúrgicos são responsáveis pelas reivindicações deste tipo nos anos de 1988 a 1991. Em 1992, os sectores metalúrgico (40%) e têxtil representam 60% das reivindicações com conteúdo deste tipo.

Processo negocial:

– as reivindicações sobre as próprias regras e processo de negociação têm tido uma subida bastante acentuada;
– aos sectores metalúrgico e dos transportes se deve grande parte das reivindicações deste tipo (80% em 1988), representando mais de 50% do total.

Higiene e segurança:

– estas reivindicações mantêm um nível bastante baixo, embora com tendência para subir, surgindo uniformemente por todos os sectores (têxteis, químicos, transportes, comunicações e metalúrgicos).

Emprego:

– não apresentam reivindicações de conteúdo novo. O emprego é uma reivindicação sempre defensiva tendo vindo a descer (com excepção do ano de 1991) de 16,6% em 1988 a cerca de 4% em 1992;

– o sector metalúrgico é o promotor das reivindicações deste tipo, na sua quase totalidade. Em 1988 as greves interprofissionais, e em 1989 e 1991 as greves dos despachantes oficiais, logo no sector dos transportes, tinham este objectivo.

Exercício da actividade sindical:

– o número de reivindicações é limitado e surgem, fundamentalmente, no sector metalúrgico.

5.1.4 – Conteúdo expressivo das reivindicações

Se considerarmos que existem reivindicações a cujo conteúdo se podem atribuir significados expressivos, poderá dizer-se que:

– as reivindicações nas greves continuam a ter um conteúdo de «solidariedade», ou seja, destinadas ao colectivo dos trabalhadores, dado o elevado número de reivindicações de aumento geral de salário, pagamento de salário, duração de trabalho e emprego existentes.

  O sector metalúrgico é aquele que está mais presente neste processo.

  A este se deve em grande parte o desencadear das greves de 1992 pela redução da duração do trabalho, salarial;
– as greves pelas melhoria das regras do jogo, ou seja, pelo processo negocial também surgem no sector metalúrgico e nos transportes;
– a par destas, e sobretudo, nos anos de 1988 e 1989 destacam-se as greves salariais de prestações complementares e reclassificações em sectores como os transportes, nestes casos contemplando os interesses de grupos e categorias especificas de trabalhadores;
– as greves pela organização do trabalho, pouco numerosas, aliás, surgem em sectores em fase de modernização, como as comunicações.

5.2 – As reivindicações e a sua institucionalização no sistema de relações profissionais

5.2.1 – As greves e os seus resultados

Apesar de, a importância das reivindicações nem sempre estar ligada à sua frequência, contudo, a escolha dos grevistas poderá ser influenciada à partida pela necessidade de oportunidades de sucesso no processo negocial.

Pode acontecer, por isso, que aquelas são mais reivindicadas porque são mais negociáveis, criando-se, então, a possibilidade de uma correlação entre a frequência das reivindicações e a sua negociabilidade

Fazendo o balanço das reivindicações nas greves através dos resultados observa-se que, nos anos estudados, apenas 6,3 % acabaram com resultados favoráveis aos trabalhadores, 12,9% acabaram com uma «transacção» e 80,8% com um resultado desfavorável aos trabalhadores.

Poderá concluir-se que, nos anos em análise, para os sindicatos e trabalhadores a eficácia da greve não foi sempre avaliada em termos custo-benefício, de carácter

material mas, ao desencadear a greve, tinham como objectivo, também, a criação de uma situação de mobilização geradora de solidariedades à volta de interesses comuns.

QUADRO 10

Reivindicações e resultados das greves

Reivindicações	Reivindicações	Resultados		
		Totalmente aceites	Parcialmente aceites	Recusadas
01 — Aumentos salariais	21,1	17,1	28,7	20,2
02 — Aum. prestações complem.	12,3	14,8	10	12,5
03 — Aum. prest. comp. seg. social	2,4	0,5	3,3	2,5
04 — Pag. salários presta. compl.	9,1	27,4	18,9	6,1
05 — Classific. enquad. carreiras	5,5	1,9	5,4	5,8
06 — Forma e modo de pagamento	0,09	0,5	–	0,07
07 — Faltas remuneradas	0,2	1	–	0,2
08 — Pagamento dias de greve	0,2	–	–	0,3
01 + ... + 08	50,8	63,2	66,3	47,6
09 — Duração de trabalho	16,1	10,4	10,6	17,6
10 — Organ. tempo de trabalho	1,2	–	1	1,2
11 — Organ. sistema de trabalho	1,8	1	1	2
12 — Férias e feriados	0,4	–	–	0,5
13 — Reforma	0,5	0,5	0,2	0,6
09 + ... + 13	20	11,9	12,8	21,9
14 — Emprego	11,4	8,8	7,4	12,3
15 — Melhoria da estabilidade	0,03	–	–	0,04
16 — Subsídios, indemnizações	0,09	–	–	0,1
14 + 15 + 16	11,5	8,8	7,4	12,5
17 — Higiene e segurança	3,4	3,4	2,4	3,5
18 — Obras sociais	1	1,5	2,1	0,8
17 + 18	4,4	4,9	4,5	4,3
19 — Livre exerc. organ. trabalho.	1,1	0,9	1,4	1
20 — Acção disciplinar	2,1	0,9	1	2,3
19 + 20	3,2	1,8	2,4	3
21 — Estatuto, estrutura empr.	0,3	1,5	–	0,3
22 — Regulamentação colectiva	8,9	7,5	6,2	9,1
23 — Outras	0,9	0,5	0,4	1
21 + 22 + 23	10,1	9,4	6,6	10,4
Total	100	100	100	100

Fonte: Departamento de Estatística do MESS.

5.2.2 – Negociabilidade das reivindicações

Voltando a focar a questão da relação entre as reivindicações das greves e os seus resultados, realça-se que estes resultados não dependem só da relação de forças e da

capacidade de «transacção» que se estabelece no momento da greve, mas também da natureza da própria reivindicação.

Segundo a sua própria lógica e interesses, a parte patronal não está disposta a dar satisfação, indiferentemente, seja qual for o tipo de reivindicação. Logo, verificam-se resistências patronais mais a umas reivindicações do que a outras, ou seja, há reivindicações mais negociáveis que outras, sendo naquelas mais fácil entrar em «transacção».

Fazendo a análise de qual a negociabilidade específica de cada reivindicação, poderá observar-se a forma como estas se inserem no sistema de relações profissionais, ou seja, são fáceis elementos de «transacção».

Esta observação fez-se através da ordem (*rangs*) ou posição que a frequência da greve mantém relativamente aos vários tipos de resultados (totalmente aceites, parcialmente aceites ou recusados), como se apresenta no quadro 11.

Então, observa-se que há temas muito reivindicados e de negociação fácil (p. ex.:, aumento de salários e de prestações complementares), a par de outros temas pouco reivindicados mas relativamente negociáveis, nomeadamente, porque são aceites como excepcionais, ou raros (como o pagamento de faltas, informação sobre a reestruturação da empresa, etc.).

Existem ainda outros temas que são muito reivindicados (p. ex., duração de trabalho, desenvolvimento do processo de negociação), mas que são objecto de grande resistência da parte patronal em serem negociados.

Quanto aos temas pouco pedidos e pouco negociados (nomeadamente as questões ligadas à organização do trabalho), que nenhum dos parceiros leva à negociação, as modificações operadas na relação de trabalho passam exclusivamente pela parte patronal.

(Resultados obtidos segundo proposta metodológica de M. Durand, 1977).

QUADRO 11
Relações profissionais na greve

Reivindicações	
Muito pedidas e muito negociáveis:	
Aumento salarial	Temas institucionalizados no sistema de relações profissionais.
Pagamento de salários	
Prestações complementares	
Reclassificação e carreiras	

Relativamente pedidas e relativamente negociáveis.	
Higiene e Segurança	Temas em vias de institucionalização.
Aumentos de prestações para a segurança social	
Exercício da actividade sindical	
Pouco pedidas e relativamente negociáveis:	
Alteração nos modos de pagamento	
Pagamento de faltas	
Informação sobre reestruturação da empresa	
Muito pedidas e pouco negociáveis:	
Duração de trabalho	Temas de afrontamento.
Emprego	
Processo negocial	
Pouco pedidas e pouco negociáveis:	
Organização do tempo de trabalho...	Temas com tendência para exclusão do sistema de relações profissionais.
Organização do sistema de trabalho	
Acção disciplinar	

Havendo dentro do sistema de relações sociais no trabalho, reivindicações ligadas a:

- aspectos económicos da produção (aquelas que se colocam no eixo da relação custo-rendimento, como o salário, duração de trabalho, emprego);
- sistema de relações profissionais (aquelas que respeitam à relação hierárquica e de negociação);
- aspectos de organização do trabalho (aquelas que respeitam às condições de trabalho, higiene e segurança e organização de sistemas de trabalho);

poderá concluir-se que em Portugal, neste período, apesar de haver indícios de uma certa mudança, as reivindicações colocam-se, sobretudo, ao primeiro nível.

A análise da sua aceitação no interior do sistema de relações profissionais (quadro 11) revela que:

- só algumas reivindicações do primeiro nível (aspectos económicos da produção) entraram facilmente no sistema institucionalizado de negociação, ou seja, obtêm resultados favoráveis nas negociações, através da greve (aumento de salário, prestações complementares e carreiras). Note-se que o pagamento do salário nem sequer se pode considerar como devendo fazer parte desse sistema;

– existem outras reivindicações, como a duração do trabalho e o emprego, e reivindicações ligadas ao processo negocial, que, embora muito mobilizadoras, constituem situações de afrontamento, verificando-se bloqueios na sua negociação;
– observa-se que, embora tenha sido aberto, um pouco, o leque de reivindicações, logo dos interesses possíveis de negociação, há, ainda, um campo alargado de interesses em que tal não acontece.

6 – CONCLUSÕES

Este estudo pretendeu analisar o conflito face à regulação no trabalho, ou seja, no processo de produção das regras do jogo social. Tarefa difícil por se estar perante fenómenos complexos (a relação de trabalho), com dimensões contraditórias.

Tentando aproximar o «conflito» do «consenso», J. Daniel Reynaud chama a atenção para a importância da necessidade de uma «negociação permanente» como forma de levar à produção da regulação nas relações no trabalho, com o contributo das práticas quotidianas.

Pretendeu-se fazer realçar a forma como a situação conflitual foi organizada, expressa e regulada através da greve.

A observação da greve no período entre 1987 e 1992 (1.º semestre) permitiu examinar algumas dimensões deste fenómeno tendo como objectivo fundamental a percepção da estruturação das relações, «separando» as estáveis das conjunturais.

Uma análise da morfologia interna das greves mostrou que estas, globalmente, perderam a sua intensidade (menos greves, menor duração, menos trabalhadores em greve, menos dias de trabalho perdidos), com excepção de situações de tensão forte, em que esses números podem rapidamente subir (greves interprofissionais e de pluriempresa de 1988 e 1989).

As características estruturais da greve mantêm-se, quer em termos de implantação no tecido produtivo (sector de actividade) quer em termos espaciais (distribuição distrital), apenas tendo reduzido a sua frequência.

Assim, as greves mantêm-se a nível dos sectores tradicionais: metalúrgicos, transportes, têxteis e serviços, sem grande penetração noutros sectores, e têm sido desencadeadas em zonas de tradicional concentração industrial (Lisboa, Porto e Setúbal), embora com alguma presença noutras regiões.

Teria sido interessante analisar este ponto à luz das novas situações de mercado de emprego, novos grupos profissionais, formas de sindicalismo, estratégias patronais.

A análise das reivindicações mostrou-se um pouco mais frutífera em termos do *apport* a uma interpretação do envolvimento do processo reivindicativo na produção de regulações na relação de trabalho.

R. Dahrendorf desenvolveu no seu livro sobre o conflito social moderno a ideia de que, na sociedade dos nossos dias, os *enjeux* sociais se desenvolvem à volta de dois aspectos: o acesso aos bens e às prerrogativas sociais. (DAHRENDORF, 1992.)

Poderá dizer-se que, embora timidamente, as reivindicações em Portugal apontam no sentido de um desejo de melhoria geral da qualidade de vida em função das novas esperas dos indivíduos (aumentos de salário e de prestações complementares, diminuição da duração de trabalho, higiene e segurança) e das prerrogativas sociais (melhoria do desenvolvimento do processo negocial). As reivindicações de emprego perdem peso nas reivindicações da greve.

Pretendeu-se, ainda, analisar o papel efectivo e real do conflito e das suas estruturas reivindicativas no sistema institucionalizado de mudança social (expresso pelas alterações esperadas após a assinatura do Acordo Económico e Social), ou seja, nas relações profissionais aos vários níveis a que se desenrolam: sector de actividade e empresa.

Os estudiosos das temáticas das relações profissionais têm vindo a fazer referência a que a negociação colectiva tradicional perdeu qualquer capacidade de inovação em termos de alternativas, pela ausência de qualquer conteúdo novo nas negociações.

A greve pode, assim, revelar-se como o momento em que surgem essas inovações, porque o conflito será um momento forte que coloca frente a frente interesses e lógicas

diferentes com o objectivo de satisfazer os diversos projectos e fins e modificar o «social», encontrando-se uma nova regra.

Comparativamente a períodos anteriores a 1987, as reivindicações no período analisado apresentam um conteúdo diferente, passando de meros pedidos de cumprimentos de direitos em atraso (pagamento de salários, etc.) a reivindicações de «avanço», embora essas reivindicações se mantenham, como acima se referiu, a nível do custo-benefício (o que sugere ser a presença do trabalhador na empresa unicamente vista a partir do valor da mão de obra que fornece), ou seja, dos salários, duração de trabalho e emprego, não sendo praticamente consideradas como zonas de negociação a organização e condições de trabalho, ou o próprio sistema de relações profissionais (o que faz supor um envolvimento maior do trabalhador na vida e projectos da empresa).

A inserção das reivindicações das greves no sistema institucionalizado de negociação tem-se afigurado difícil. Não existe correlação entre o sistema de negociação e o sistema de reivindicações (em termos matemáticos, a relação aproxima-se de 0 e não de 1).

Verifica-se que há reivindicações que, embora muito frequentes, não foram facilmente negociáveis, mesmo quando estas reivindicações, nomeadamente, sobre duração de trabalho e aumento de salários, tentaram maximizar, a nível de negociação de ramo de actividade ou de empresa, a matéria negociada a nível central, através do Acordo Económico e Social (reivindicações apresentadas por alguns sindicatos em 1991 e, sobretudo, em 1992).

Constata-se, assim, que as matérias negociadas a nível do Acordo não entraram facilmente na dinâmica de negociação aos outros níveis do sistema, que, na verdade, não lhes deu andamento – o que, em muitos casos, conduziu à greve.

Retomando a questão da relação regulação-negociação-conflito, afirmou-se atrás que há tendência para, nas sociedades dos nossos dias, a regulação social ser feita através de «conjuntos regulatórios» que pressupõem a existência de uma articulação entre os vários níveis de regulação, uma densificação da rede de «ligações» entre eles, operacionalizando-a, assim, nas situações reais das práticas do quotidiano da negociação e no empenhamento dos parceiros na sua concretização aos vários níveis sociais. Sem estes factores, entra-se em situações de desregulação e anomia (porque se está perante um sistema complexo).

Sendo a greve um momento de forte pressão na negociação e, apresentando esta, tendência para diminuir de intensidade, vários quadros podem estar desenhados:

– ou se intensificou, entretanto, a partir da assinatura do Acordo Económico e Social (como, aliás, é um dos seus objectivos) um conjunto de formas negociadas conducentes a uma regulação social eficaz, a tal ponto que as formas de afrontamento de interesses deixaram de ter sentido;
– ou se está a verificar uma tendência para a desregulação e anomia pela desmotivação dos parceiros;
– ou se está perante uma situação na qual:

- tendo existido um período, imediatamente a seguir à negociação do Acordo, durante o qual os parceiros, habituados a ritmar a sua ligação, apenas, sobre a relação económica (salário, etc.), se vêem confrontados com uma situação nova em que essa relação lhes surge já configurada a nível macro, logo, ficando sem enjeux de negociação;

- se assiste actualmente a uma nova situação, em que os parceiros sociais começam a tentar encontrar formas de constituir um «tecido de negociação», nomeadamente, a nível de empresa ou de sector (a regulação conjunta pressupõe diversificação), com o objectivo de regular, em conjunto e aos vários níveis, as questões não já só económicas, mas também sociais (traduzindo-se esta nova situação pelo aparecimento de temáticas como duração de trabalho, novas formas de salário, higiene e segurança, reflexão sobre o processo de negociação colectiva), o que se expressaria através das reivindicações de tipo novo nas greves dos últimos anos.

A opção feita quanto ao objecto empírico do estudo (estatísticas de greves) torna difícil levar até ao fim a proposta de reflexão apresentada.

Como se referiu, o aprofundamento do debate nas relações profissionais sobre a situação conflitual, adivinha-se, terá de passar por um conhecimento, nomeadamente:

– da relação na empresa vivida a nível do local de trabalho e da maneira como ela está a ser influenciada pelas novas formas de gestão de recursos humanos, baseadas numa participação cada vez mais activa dos trabalhadores no quotidiano da empresa;
– do conhecimento das especificidades das relações profissionais na pequena e média empresa, abordagem que nunca foi feita em Portugal;
– das opções que os parceiros sociais e, sobretudo, os sindicatos fizeram a nível da sua própria actuação, não só nos aspectos ligados à sua representatividade (capacidade de captação dos interesses dos vários grupos de trabalhadores na base, transformando-os em reivindicações sindicais), mas também, sobre as suas opções acerca da possibilidade de diversificarem as próprias políticas sindicais. Essa diversificação passa, noutros países, nomeadamente, pela introdução de uma ambivalência de intervenção entre uma política reivindicativa e um acompanhamento mais activo das questões ligadas ao envolvimento dos trabalhadores na base, em particular, na reorganização do trabalho, na medida em que essa intervenção vai permitindo a sua participação em novas formas de regulação.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

ABBOUD, N. Maupeau – «Les grèves et les changements de rapports sociaux», in *Sociologie du Travail*, 4, 1973.

BERNOUX, Philipe:
«Le modèle français de decianchoment des grèves», in *Droit Social*, 9-10, 1988.
«Logique d'action ou interaction des logiques?», 5èmes Journées de Sociologie du Travail, Lyon, Novembro, 1991.

BOYER, R. – «Alternativas ao fordismo: uma análise provisória», in *Revista Crítica das Ciências Sociais*, 35, Coimbra, 1992.

CAUPERS, João – «Um sistema de relações profissionais contratualizado. Que condições para um funcionamento e socialmente adequado», Seminário sobre Perspectivas de Mudança na Política de Emprego, ISCTE, 1988.

CHOURAQUI, A.:
«De la participation comme outil de gestion à la participation comme principe de régulation», in *International Handbook of participation in Organizations*, vol. III, University Press, Oxford.
«La flexibifité juridique versus cohesion sociale», in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Maio, 1991.

CRISTÓVAM, M. Luísa:
L'action syndicale au Portugal, Universidade de Paris VII, Paris, 1985.
A Participação em Portugal. Estudo das suas práticas, (policopiado), 1992.
«Team work, work rationalization and industrial relations», in *Participacion e Cambio Social*, P + European Participation Monitor n.º 5 EFILWC, 1993.

DAHRENDORF, R. – *O Conflito Social Moderno*, (trad.), Universidade de S. Paulo, S. Paulo, 1992.

DUFOUR, J. P. – «Vers un nouveau contrat social», in CFDT – Aujourd'hui, 106, 1992.

DURAND, Claude – «Revendications explicites et revendications latentes», in *Sociologie du Travail*, 4, 1973.

DURAND, C. e Dubois, P. – *La grève. Enquête sociologique*, Anthropos, Paris, 1971.

DURAND, Michelle – *Les conflits de travail. Analyse structurelle*, Paris, CRESST, 1977.

DURAND, J. P. – *Sociologie contemporaine*, Paris, Vigot, 1989.

EDWARDS, P. K. – «Industrial conflict: themes and issues in recent research», in *British Journal of Industrial Relations*, 3, Setembro, 1992.

EYRAUD, François – «Transformations du mode de négotiation dos relations de travail et evolution dos niveaux de conflitualité», in *Les stratégies d'entreprise face aux ressources humaines. L'après-taylorisme*, Económica, Paris, 1988.

GIDDENS, A. – «Agency, institution and time-space analyses», in *Toward an integration of micro and macro Sociologies*, Routledge and Kegan Paul, USA, 1991.

GRINTH, K. – *The sociology of work*, Polity Press, Cambridge, 1992.

HABERMAS, J. – *Théorie de l'agir communicationnel* (trad.), Fayard, Paris.

GROUPE DE SOCIOLOGIE Du TRAVAIL – *De l'etnomethodologie aux approches socio-historiques*, GST, Universidade de Paris VII, Paris, 1990.

LIMA, M. Pires de, e outros – *Acção Sindical e o Desenvolvimento*, Lisboa, Ed. Salamandra, 1992.

MARQUES, M. M., e Ferreira, A. C. – «A concertação económica e social: a construção do diálogo social em Portugal», in *Revista Crítica das Ciências Sociais*, 31, 1991.

MESS:
Actas do Seminário sobre as Transformações do Sistema de Relações Profissionais no Contexto do Diálogo Social, Lisboa (a sair brevemente).
Relatórios de Conjuntura e Relatórios e Análises dos Conflitos 1987/1991.

MORGENSTERN, F. – «Reconcilier 1'éeonomique et le social», in *Problèmes Économiques*, 2182, Julho, 1990.

REYNAUD, J.-Daniel:
«Conflit et régulation sociale: esquisse d'une théorie de la régulation conjointe», in *Revue Française de Sociologie*, 2, 1979.
Les règles du jeu, A. Colin, Paris, 1989.
Le système français de relations professionnelles, CNRS, Paris, 1990.

SCARDIGLI, V. – «Société française et conflits sociaux», in *Consommation*, Credoc, Paris, 1973.

SCHREGLE – «L'étude comparée des relations professionnelles», in *Revue In- ternationale du Travail*, Janeiro-Fevereiro, 1981.

SENGENBERGER, W. – «Les relations professionelles sous la pression de la concurrance et des restructurations», in *Revue Internationale du Travail*, 2, 1992.

THÉVENOT, L. – «Équilibre et rationalité dans un univers complexe», in *Revue Économique*, Março, 1989.

TCHOBANIAN, R. – «La représentation des salariés dans l'entreprise: diversité et évolutions», in *CFDT – Aujourd'hui*, 107, 1992.

TOURAINE, A. – *Critique de la modernité*, Fayard, Paris, 1992.

ZOLL, R. – «Sur la mutation des liens sociaux», in *CFDT – Aujourd'hui*, 107, 1992.

ACORDO DE SEGURANÇA, HIGIENE E SAÚDE NO LOCAL DE TRABALHO

Josefina Pinto Marvão[*]

[*]Directora-Geral de Higiene e Segurança do Trabalho.

INTRODUÇÃO…….....……..... 141

A – A PREVENÇÃO DE RISCOS PROFISSIONAIS NAS VERTENTES OBJECTO DE MEDIDAS E PROPOSTAS ADOPTADAS.…….… 143

B – INSTRUMENTOS COMPLEMENTARES OU CONEXOS COM A PREVENÇÃO DE RISCOS PROFISSIONAIS: A REPARAÇÃO E A REABILITAÇÃO……..……..……..….. 149

C – PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO.……. 150

INTRODUÇÃO

1 – A problemática da prevenção de riscos profissionais e da melhoria das condições de trabalho foi abordada de forma global, pela primeira vez, pela Conferência Internacional do Trabalho, em Junho de 1981.

Através da adopção de uma Convenção (n.º 155) e de uma Recomendação (n.º 164) começou-se por apelar para a definição, aplicação e reexame periódico de uma política nacional coerente em matéria de segurança, saúde dos trabalhadores e ambiente de trabalho.

Portugal seria dos países a ratificar a citada Convenção[1], como resultado do diálogo social travado no âmbito do Conselho Nacional de Higiene e Segurança do Trabalho[2], que aprovou, por unanimidade, a resolução de propor ao governo o rápido desenvolvimento do processo que conduzisse a tal objectivo.

2 – A par da importância que outras instâncias internacionais têm vindo a dar à temática da segurança e da saúde no trabalho, a Comunidade Europeia foi também produzindo normativo importante, com particular significado e incremento face à aproximação do mercado único, com destaque para a nova Directiva Quadro (89/391/CEE), complementada por directivas particulares específicas relativas à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no local de trabalho.

3 – A natureza desse normativo e os aspectos nele contemplados foram tornando cada vez mais evidente a necessidade de alterar a legislação portuguesa, a par da consciência, há muito existente, quanto à sua dispersão por elevado número de diplomas, sem deixar de, igualmente e em paralelo, se continuarem a registar lacunas significativas.

Daí a importância da produção de um diploma de enquadramento da segurança, higiene e saúde no trabalho[3], visando dotar o País de um referencial estratégico e de um quadro jurídico global, procurando dar cumprimento integral às obrigações decorrentes da ratificação da Convenção referida e adaptando o normativo interno à Directiva (89/391/CEE) também citada e às específicas que a complementam.

O projecto desse diploma constitui uma das «peças», que reputamos fundamentais, do Acordo de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho[4].

4 – E o Acordo, em si, constitui, de facto, um marco importante numa evolução que tem vindo a ocorrer no diálogo e na participação. Empregadores, trabalhadores e a administração estão implicados nessa acção comum, cujo objectivo é o de prevenir o acidente e a doença profissional. Encarando a importância da qualidade na «produção» ou no «serviço» *versus* qualidade de vida no trabalho.

5 – O Acordo de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho foi subscrito, em 30 de Julho de 1991, por representantes do Governo e de todos os parceiros sociais com assento em sede de concertação social. Pelo lado empregador: a Confederação da Indústria Portuguesa (CIP), a Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP) e a Confederação do Comércio Português (CCP). Pelo lado dos trabalhadores: a

[1] Aprovação para ratificação – Decreto do Governo n.º 1/85, de 16 de Janeiro.

[2] Órgão tripartido criado pela Resolução n.º 204/82, de 29 de Junho, do Conselho de Ministros (CNHST).

[3] Decreto-Lei n.º 441/91, de 14 de Novembro – Regime Jurídico do Enquadramento da segurança, Higiene e Saúde no Trabalho.

[4] Anexo ao próprio Acordo.

Confederação Geral dos Trabalhadores (CGTP-IN) e a União Geral de Trabalhadores (UGT).

As partes integrantes do texto do Acordo com o conjunto de «medidas e propostas» nele insertas são o resultado de um longo trabalho preparatório, no qual todos intervieram activamente e nesse resultado final todos se hão-de rever no contributo dado e no documento que foi adoptado.

Calendarizado, na sequência do Acordo Económico e Social[5] foram desde logo (1990) identificadas medidas que o Acordo Específico deveria concretizar, entre as quais se incluía a configuração, à luz do Acto Único Europeu, de legislação de enquadramento a que já fizemos referência.

6 – No quadro evolutivo das relações laborais e condições de trabalho, a promoção da segurança e da saúde é factor potenciador: da melhoria do papel da empresa ou do serviço na comunidade onde se insere; de uma maior motivação no trabalho que se planeia, coordena, executa e de uma racionalização e economia de meios, inclusive ao nível da Administração, em domínios que podem ir da segurança social, à saúde, ao emprego ou à formação profissional.

7 – A prevenção de riscos profissionais tem vindo progressivamente no País a ser geradora de consensos cada vez mais alargados, de que o Acordo da Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho aparece como uma boa demonstração.

Os subscritores do Acordo, aliás, situaram esse consenso para além da «prevenção», porque definiram, conjuntamente, «medidas e propostas» a adoptar em domínios conexos com aquela ou convergentes, entrando na «reparação» e na «reabilitação».

Tal atitude ficou a dever-se, por certo, a uma análise objectiva do real, à necessidade de, aproveitando a oportunidade de reflexão alargada, encontrar algumas respostas mais justas, para quem não encontrou protecção adequada no trabalho, tendo sido vítima de acidente ou de doença profissional.

Esta é uma das particularidades do Acordo, cujo conteúdo é assim mais vasto que a «segurança, higiene e saúde no trabalho», que dominantemente o enforma.

Dessas três «áreas» – prevenção, reparação e reabilitação tentaremos analisar mais em detalhe a primeira, nos capítulos em que se desdobra o Acordo, através de um importante conjunto de «medidas e propostas».

[5] Anexo 4 deste Acordo.

A – A PREVENÇÃO DE RISCOS PROFISSIONAIS NAS VERTENTES OBJECTO DE MEDIDAS E PROPOSTAS ADOPTADAS

1 – As opções feitas quanto aos objectivos a atingir e às medidas a concretizar revelam questões fundamentais que lhe estão subjacentes, de que passamos a destacar:

- a necessidade de encontrar na investigação, no conhecimento técnico-científico alargado das condições de trabalho, o fundamento indispensável para programas e projectos a desenvolver na área em apreço, contribuindo para se atingirem níveis mais elevados nos domínios da informação, da formação e ou da prevenção e inovação técnicas nos campos da segurança e da saúde no trabalho;
- a necessidade de alterar comportamentos face a riscos que podem ocorrer na família, na escola, no meio social em geral, incluindo os do ambiente de trabalho, através de uma adequada formação e ensino, com o contributo da intervenção técnica qualificada de profissionais com preparação e especializações diversificadas;
- a necessidade de ter presente que a educação para a prevenção é um instrumento decisivo para que se evitem e controlem os riscos profissionais nos locais de trabalho, começando com a tomada de consciência do meio envolvente e dos fenómenos ou riscos que o rodeiam ou nele emergem e no desenvolvimento de atitudes progressivamente mais conscientes e activas perante esse «mundo» que, em cada etapa da vida de cada um de nós, se abarca.

Mas tal só será ainda possível se for dada atenção «à formação e formação complementar necessárias, às qualificações e à motivação das pessoas que intervêm, a qualquer título, no sentido de serem alcançados níveis de segurança e de higiene adequados» nos locais de trabalho[6], relevando-se:

- a importância em recordar que a «prevenção» e a «produção» não são realidades antagónicas mas convergentes para uma só imagem da empresa e ou do serviço; da sua capacidade competitiva num mercado que se vai alargando e onde o espírito criativo inovador e moderno assentam fundamentalmente na qualidade e valorização dos seus recursos humanos e no bem-estar no trabalho;
- a necessidade de gerir a prevenção de riscos profissionais no quadro da competitividade das empresas ou serviços e da melhoria da qualidade de vida nos locais de trabalho, sobretudo na fase de concepção e de projecto, aparecendo como o meio mais eficaz e rentável de produzir e criar sem riscos, ou com estes devidamente controlados;
- «a importância em ter presente que, muito provavelmente, num futuro próximo, as relações laborais serão cada vez mais influenciadas pelas questões que se colocam à segurança e à saúde no trabalho, ao nível das empresas, dos estabelecimentos e serviços»[7];
- a necessidade de recordar, também, que a avaliação técnica das condições de trabalho e dos riscos eventualmente emergentes e a adopção de adequadas medidas de prevenção e controlo não se improvisam. Pressupõem a

[6] Conv. nº 155 da OIT, art.º 5.º, alínea *c)*

[7] MARVÃO, J. P. – «A Prevenção e a Segurança na Década de 90», Congresso Ibero-Europeu de Prevenção de Riscos Profissionais, Abril de 1990.

existência de capacidades e conhecimentos, de uma organização adequada que garanta um registo e uma actualização permanente de dados e o desenvolvimento de programas e projectos que respondam a necessidades e prioridades definidas. Igualmente conhecer a interacção saúde e trabalho, determinando os riscos que podem contribuir para o aparecimento de patologias no trabalho, definindo causas e propondo medidas preventivas e ou correctivas adequadas, são alguns aspectos ilustrativos de que a promoção e a vigilância da saúde dos trabalhadores também requer uma acção a ser desenvolvida por técnicos com a qualificação requerida e necessária. Com a certeza de que promover a saúde nos locais de trabalho é contribuir decisivamente para a melhoria da qualidade de vida nas empresas, estabelecimentos e ou serviços e uma maior produtividade e eficácia.

2 – Face ao exposto, passamos a indicar as vertentes ou grandes linhas de força que o Acordo de Segurança, Higiene e Saúde no domínio da «prevenção de riscos profissionais» (parte A) e anexos contempla:

AI – desenvolver o conhecimento sobre os riscos profissionais e as técnicas de prevenção (anexo I);

AII – formar e qualificar para prevenção de riscos profissionais (anexo II);

AIII – desenvolver as condições em que o trabalho é prestado para melhorar a qualidade de vida nos locais de trabalho e a competitividade das empresas (anexo III);

AIV – organizar a prevenção e assegurar a vigilância da saúde dos trabalhadores (anexo IV).

AI – Desenvolver o conhecimento sobre os riscos profissionais e as técnicas de prevenção

1 – Neste primeiro grande objectivo visa-se ultrapassar as carências existentes no domínio em apreço: estimulando e favorecendo a divulgação do que tem sido feito; apoiando outras áreas de investigação e desenvolvimento em curso (que podem cumulativamente desenvolver novas linhas no campo da segurança e da saúde no trabalho ou complementar a investigação que já se realiza com essa valência), bem como promover a investigação específica por entidades para tal vocacionadas, fundamentalmente, para aplicações práticas e a sua ligação à actividade formativa. A reflexão dos dados alcançados pela investigação em geral poderá ainda levar a contributos aplicáveis à melhoria do nível de prevenção dos riscos profissionais e da protecção da saúde no trabalho.

2 – O progresso a alcançar, mercê dos estímulos que estão a ser mobilizados (financeiros e outros), estará fortemente na dependência directa do grau de aproximação que se conseguir efectivar entre:

– as universidades e outras instituições de ensino e as empresas ou serviços;

– as instituições de ensino e os organismos da Administração que mais têm a ver com a «prevenção», com particular destaque para as áreas do trabalho e da saúde;

– as universidades e outras entidades a quem interessam as questões de segurança e de saúde no trabalho e outras instituições estrangeiras com experiência no domínio em apreço.

Por outro lado, haverá que ter presente:

– a definição e execução dos projectos e programas no quadro do desenvolvimento de uma rede nacional para a prevenção de riscos profissionais, em conexão e coerência com a actividade em áreas que passam pela regulamentação, licenciamento, certificação, normalização, formação, informação e fiscalização, para citar algumas;
– a envolvência que as questões relativas ao «ambiente de trabalho» conseguirem alcançar nos projectos e programas do ambiente «externo», e vice-versa, pela economia de meios e pela sensibilização/motivação generalizada que está a ocorrer na sociedade em geral para tudo o que se refere ao «ambiente» e a consciência que se tem de interacção entre um e outro;
– o aproveitamento dos recursos nacionais e os que a Comunidade disponibiliza para os programas que procuram promover e desenvolver a segurança e a saúde no trabalho.

Para o novo programa de acção[8] a própria Comissão tem vindo a acolher sugestões/recomendações formuladas pelo Comité Consultivo de Segurança, Higiene e Saúde no Local de Trabalho para o desenvolvimento de acções em domínios específicos, o que poderá levar, entre outros, ao ensaio de metodologias, à criação de bases de dados e a outros resultados importantes e dos quais Portugal pode vir a beneficiar significativamente.

3 – A execução do Acordo passa pela dinâmica criada nas várias áreas, por uma ordenação lógica e consequente desejável, cuidando de evitar estrangulamentos, com a persistência de caminhar para graus qualitativos superiores no conhecimento, na informação, na formação e na organização, criando as «bases estruturais» que sirvam de suporte «técnico» contínuo a uma prevenção em marcha. Dando alguns exemplos: a criação do «instituto» para a prevenção de riscos profissionais, bem como o diploma de enquadramento da segurança, higiene e saúde no trabalho são, entre outros, dois requisitos indispensáveis para dar «força» e sustentar o «sistema» global.

Sistema que nem se estrutura, se degrada ou estiola se não se investir fortemente numa melhoria qualitativa e quantitativa dos recursos humanos que têm de dar execução e desenvolvimento a múltiplas tarefas, desde o planeamento e gestão da segurança e da saúde no trabalho, à avaliação de programas, à formação de formadores, até à investigação científica e operacional na área em apreço.

AII – Formar e qualificar para prevenção dos riscos profissionais

1 – Os objectivos definidos nesta vertente e as 13 medidas contempladas, com vários desdobramentos, são, talvez, a parte mais «rica» do Acordo, que vai da criança, ao estudante, ao gestor, ao empresário, ao «prático» no terreno, que constitui o mundo laboral, e as actividades, produtos e serviços que nele se concretizam e desenvolvem com o concurso de um conjunto vasto de intervenientes, co-responsáveis na manutenção de elevados padrões de segurança e de saúde no trabalho.

[8] «Projecto de recomendações relativas à segurança, higiene e saúde no local de trabalho em 1993 e anos seguintes» (doc. 43/93 PT - 4.º Programa de Acção).

2 – O conjunto de medidas que se prendem a este objectivo de «formar e qualificar para a prevenção de riscos profissionais» visa garantir um acesso generalizado de toda a população a conhecimentos necessários sobre segurança, prevenção, saúde, riscos e seu controlo, procurando que as noções de segurança e de saúde:

– «se insiram na esfera do conhecimento de acordo com o grupo etário e a situação em que forem ministrados;
– se objectivem por metodologia própria e com o doseamento adequado à garantia da eficácia e ao pragmatismo da acção;
– tendo em atenção as bases culturais e as motivações»[9] individuais e de grupo.

3 – Das medidas adaptadas, destacamos três pelo seu sentido realista, mobilizador, de quem já dá ou pretende vir a dar o seu contributo à prevenção de riscos profissionais:

– a definição das «funções técnicas compreendidas na actividade de prevenção de riscos profissionais nas empresas, das qualificações exigidas para o exercício de tais funções, de forma a enquadrar o estatuto profissional devido para tais tarefas» (medida II.6);
– a instituição da «certificação das qualificações dos técnicos já em exercício, levando em conta a sua experiência profissional e a formação requerida» (medida II.7);
– o apoio ao «desenvolvimento da formação qualificada de técnicos e de especialistas [...] de nível médio e de nível superior [...]» (medida II.8).

4 – Todo o «ensino e formação profissional» têm também de ser mobilizados para que se crie uma base sólida alargada para uma actuação consequente no controlo dos riscos profissionais. A inserção da temática «segurança e saúde no trabalho» não pode assim continuar a revestir carácter eventual, casuístico ou de excepção.

5 – Por outro lado, a qualidade de intervenção da própria Administração, que é e será chamada a dar nos vários domínios, do planeamento e coordenação de programas e projectos nacionais e ou sectoriais à acção normativa e à inspectiva de controlo do cumprimento da legislação aplicável, tem uma relação directa com a preparação/habilitação específica dos seus próprios quadros.

AIII – Desenvolver as condições em que o trabalho é prestado para melhorara qualidade de vida nos locais de trabalho e a competitividade das empresas

1 – A segurança e a saúde no trabalho garantem-se nas condições do «ambiente de trabalho»: na concepção das instalações e implantação dos postos de trabalho; nos produtos e equipamentos que se manipulam; nas tecnologias que se seleccionam, na organização e nos processos de trabalho que se adoptam, na preparação (formação/informação) e com todos os intervenientes que hão-de participar activamente, de forma responsável, em função do «papel» que cada um desenvolve e no envolvimento/consulta que os trabalhadores devem ter salvaguardados, em cumprimento do já prescrito legalmente.

[9] Conclusão adoptada no Encontro Nacional para a Integração da Higiene e Segurança no Ensino Secundário e Superior, Lisboa, 25 de Maio de 1988.

2 – As medidas inscritas nesta parte do Acordo consubstanciam o que acabamos de referir, destacando em primeiro lugar a necessidade de se garantir a aplicação do novo Regulamento do Exercício e Licenciamento da Actividade Industrial (medida III.1), que tem a ver com a construção, alteração de instalações e reestruturação em sectores e com a implantação e montagem de equipamentos, preocupação que tem de ser extensiva a todo e qualquer sector de actividade, evitando custos económicos e sociais que, em elevado número de situações, podem vir a encontrar a sua origem nesta fase.

3 – Cada empresa, estabelecimento ou serviço tem de se organizar para responder no concreto e permanentemente às exigências que a prevenção de riscos profissionais coloca, seleccionando as medidas adequadas para os eliminar ou controlar.

A concretização dessas medidas técnicas ou organizativas é nos locais de trabalho que tem de ocorrer, de molde a garantir-se níveis de segurança e saúde consentâneos com os direitos e a dignidade de quem trabalha.

4 – As características do nosso tecido empresarial, em que as PMES, em elevado número, asseguram um muito significativo volume de emprego, e ainda o insuficiente conhecimento de empregadores, gestores e quadros da importância estratégica de investir na segurança e na saúde no trabalho, aliados à quase ausência de estruturas devidamente credenciadas para o apoio técnico necessário, mostram bem o desafio que, a variados níveis, se coloca para se dar o necessário salto qualitativo face ao *status quo* existente.

5 – No diálogo entre a Administração e os parceiros sociais estão a encontrar-se caminhos que conduzirão a uma evolução favorável à prevenção de riscos profissionais, de que passamos a enunciar alguns:

– apoio nas reconversões, nas reestruturações ou na implantação de novas unidades produtivas para a escolha de tecnologia e processos de fabrico e implantações mais correctas, com as instalações e equipamentos que se adequam aos fins que se pretendem atingir, com respeito pelas prescrições que visam promover e preservar a segurança e a saúde no trabalho e a qualidade de produtos, bens e serviços;
– articulação, já existente, entre o sistema educativo e a formação profissional, tendo presente a preparação dos jovens para a vida activa e a inserção de adequados conhecimentos sobre segurança e saúde no trabalho nos currículos dos cursos de formação profissional, procedendo-se a uma preparação actualizada, mais alargada e mais intensiva de formadores;
– o desenvolvimento de acções de informação, sensibilização/motivação com a mobilização dos *mass media*, junto da população em geral, alertando para a importância do conhecimento dos riscos e das técnicas de prevenção e controlo, ligadas a cada actividade e a cada profissão e aos «espaços» onde cada um vive e trabalha;
– a promoção de múltiplas iniciativas de estudo, informação e ou formação com o empenhamento dos parceiros sociais, das universidades, das associações, das empresas e da Administração, em geral, cada um de per si ou numa inter-colaboração que a todos enriquece, fruto da dinâmica criada pelo Ano Europeu da Segurança, Higiene e Saúde no Local de Trabalho, iniciado em Março de 1992 e cujo termo ocorreu em 28 de Fevereiro de 1993[10];

[10] Por Decisão do Conselho das Comunidades de 25 de Julho de 1991, e cuja abertura ocorreu em Portugal em 12 de Março de 1992.

– o fomento de programas e projectos, descentralizados, desenvolvidos por entidades públicas e privadas, a nível científico e tecnológico, com linhas de financiamento asseguradas e através de protocolos, operacionalizando-se mecanismos de aplicação do Acordo, garantindo respostas de curto e médio prazos a carências verificadas num quadro global que se procura integrado;
– uma maior e mais qualificada produção de meios informativos e didácticos a cuja divulgação se tem vindo a proceder de forma mais intensiva, para apoio a uma utilização mais generalizada e mobilizadora de outras iniciativas;
– o reforço e melhoria da acção inspectiva, aliada a uma preparação mais qualificada dos próprios inspectores, com a dotação de meios adequados a uma acção que julgamos se pautará, cada vez mais, por uma intervenção situada temporalmente, por objectivos e metodologias predefinidas e em função de prioridades face ao normativo em vigor e a implementar e os grandes objectivos e programas nacionais.

AIV – Organizar a prevenção e assegurar a vigilância da saúde dos trabalhadores

1 – Seis medidas integram o Acordo neste capítulo, que têm de ser observadas em estreita ligação com as restantes partes:

– o desenvolvimento de uma rede de prevenção de riscos profissionais, «por via da integração sistémica e cooperação institucional de todas as entidades» que intervêm directa ou indirectamente na área em apreço[11], credenciando aquelas que demonstrem capacidade técnica e operacional para «áreas em que reúnam condições de intervenção»[12];
– a criação de uma estrutura – um instituto – com intervenção nos domínios da investigação aplicada, orientação e prevenção técnicas, formação e informação e cujo modelo proposto releva a importância da participação das partes interessadas (parceiros sociais e Administração) na concepção, gestão e avaliação da actividade prosseguida e a desenvolver[13];
– o apoio a empresas, organizações sindicais e patronais na «contratação de técnicos qualificados em segurança, higiene e saúde no trabalho»[14] e à instalação de serviços de prevenção interempresas, na dotação de meios adequados[15];
– o reforço da capacidade técnica e instrumental da Administração para intervenção cada vez mais qualificada nos domínios da investigação, prevenção técnica, informativo, formativo, jurídico, normativo e inspectivo.

2 – A vigilância da saúde dos trabalhadores e a garantia de adequadas condições de segurança e de saúde no trabalho têm de ser asseguradas, com um enquadramento preferencial ao nível das próprias empresas e serviços, com qualificação reconhecida para os vários níveis de actuação, como se referiu, e com o necessário suporte legislativo actualizado.

[11] IV, medidas 1 e 4.
[12] IV, medidas 1 e 4.
[13] IV, medida 2.
[14] IV, medidas 5 e 6.
[15] IV, medidas 5 e 6.

3 – A formação que se incrementa de médicos de trabalho e de técnicos de segurança, para um mercado de trabalho diversificado e estimulante, permite um optimismo, mas moderado, quanto à possibilidade de resposta, num curto prazo, às necessidades existentes.

B – INSTRUMENTOS COMPLEMENTARES OU CONEXOS COM A PREVENÇÃO DE RISCOS PROFISSIONAIS: A PREPARAÇÃO E A REABILITAÇÃO

1 – Foi entendimento das partes subscritoras do Acordo de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, como referido, alargá-lo a alguns aspectos respeitantes à «reparação» e à «reabilitação» (anexos V e VI), declarando a actualização/revisão e ou promulgação urgente:

- da lista de doenças profissionais, assegurando-se pela via legislativa direitos e enquadramentos que se ligam a essas situações de patologia do trabalho[16];
- da Tabela Nacional de Incapacidades[17] e dos montantes das indemnizações e pensões por incapacidade ou invalidez devidas a acidentes de trabalho ou doença profissional[18];
- dos instrumentos que favoreçam a igualdade de oportunidades no emprego, dos trabalhadores com incapacidade adquirida provocada por riscos no trabalho[19].

2 – A importância em fazer justiça a estas situações, evitando a marginalização e promovendo a reinserção sócio-profissional correcta dos trabalhadores, revela, em simultâneo, que a «prevenção» é rentável para os trabalhadores e para as empresas e serviços e também para os sistemas de saúde, segurança social e formação profissional, a nível nacional.

Por isso não é de estranhar que, ao declarar-se 1992 como o «Ano Europeu da Segurança, Higiene e Saúde no Local de Trabalho», a Comunidade alertasse para o facto de «o montante global anual dos subsídios e despesas médicas decorrentes desta situação nos Estados membros (acidentes de trabalho e doenças profissionais) atinge 20 000 milhões de ecus, acrescidos de custos indirectos […] dificilmente quantificáveis, mas cuja soma é considerável»[20]

[16] V, medida 1.
[17] V, medidas 2 e 3.
[18] V, medidas 2 e 3.
[19] VI, medidas 1, 2 e 3.
[20] Decisão do Conselho das Comunidades de 25 de Julho de 1991.

C – PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO

1 – Verificado o consenso dos agentes económicos e sociais de que a valorização dos recursos humanos é a mola fundamental da modernização de todo o aparelho produtivo;

Reconhecido também o impacte negativo gerado pelos resultados de não se pôr em execução uma prática de prevenção de riscos profissionais consequente e de não se adoptar a «qualidade total» como objectivo da empresa ou do serviço:

A implementação no «terreno» das medidas previstas no Acordo tem, à partida, esse impulso favorável de todos os interessados: trabalhadores, empregadores e a Administração, todos eles envolvidos na formulação, execução e avaliação dos resultados obtidos.

2 – Esta é a garantia de que alguns dos estrangulamentos que ainda se verificam serão paulatinamente anulados ou ultrapassados e de entre os quais destacamos:

- a insuficiência na informação de empregadores e gestores para a importância da segurança e da saúde no trabalho, com destaque para a situação particular das PMES;
- o reduzido desenvolvimento que a «avaliação de condições de trabalho» e aplicação de técnicas de controlo de risco ainda encontram ao nível da empresa, sectorialmente ou em cada região do país;
- a insuficiência na preparação de jovens, que entram para a vida activa sem os conhecimentos necessários que levem à adopção de atitudes e comportamentos «seguros»;
- a insuficiência qualitativa e quantitativa de recursos humanos devidamente preparados, desde os «representantes de empregadores e trabalhadores envolvidos na negociação de programas e medidas de prevenção de riscos profissionais» e dos que têm de assumir um papel «activo» específico ao nível da empresa ou serviço até aos docentes de acções formativas;
- «a insuficiência de resposta ao nível de estruturas que garantam funções de consultadoria, assistência técnica e tecnológica e de vigilância da saúde dos trabalhadores».

3 – As grandes linhas de força do Acordo, que tentámos caracterizar, manterão a sua actualidade num médio prazo, considerando o ponto de partida na definição dessa estratégia de desenvolvimento e a multiplicidade de projectos e programas que as mesmas implicam e em observância dos princípios orientadores fixados no Regime Jurídico da Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho e na legislação que lhe será complementar.

4 – A calendarização rigorosa na execução das medidas e numa avaliação contínua dos resultados obtidos, com o consenso de todos os interessados e em sede da concertação social, é uma exigência que não se questionará, mobilizando esforços para se atingir, com a celeridade desejável, os objectivos fixados. Objectivos que se inserem e devem aproveitar do esforço de modernização do tecido empresarial para a promoção de um elevado nível de protecção da saúde e da segurança nos locais de trabalho. E dando assim corpo à expressão, que tem vindo a ser adoptada, de que investir em segurança e em saúde no trabalho é investir num «movimento de vida para o futuro»[21].

[21] Comissão Nacional do Ano Europeu da Segurança, Higiene e Saúde no Local de Trabalho (1992).

NOTA BIBILIOGRÁFICA

CE – «Projecto de recomendações relativas à segurança, higiene e saúde no local de trabalho em 1993 e anos seguintes», Doc. 43/93 PT, Comité Consultivo para a Segurança, Higiene e Protecção da Saúde no Local de Trabalho, Copenhaga, Fevereiro de 1993.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS – A Segurança e a Saúde no Trabalho: um desafio para a Europa – Dossier Europa 5/1992, Serv. de Ed. Esp., Luxemburgo, 1992.

«Conclusões adaptadas no Encontro Nacional para a Integração da Higiene e Segurança no Ensino Secundário e Superior», Lisboa, 25 de Maio de1988.

CPCS – *Acordo Económico e Social*, Lisboa, 1990.

CPCS – *Acordo de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho*, Lisboa 1991.

Decisão do Conselho das Comunidades de 25 Julho 1991 sobre a Declaração de 1992 – Ano Europeu da Segurança, Higiene e Saúde no Local de Trabalho.

Decreto-Lei n.º 441/91, de 14 de Novembro – Regime Jurídico do Enquadramento da Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho.

MARVÃO, J. P. – «A prevenção e a segurança na década de 90», Congresso Ibero-Europeu de Prevenção de Riscos Profissionais, Abril de 1990.

MESS – *Contributos para o Enquadramento do Acordo Específico Relativo à Higiene, Segurança e Saúde no Trabalho*, 1991.

OIT – Convenção n.º155 e Recomendação nº164, adoptadas pela Conferência Internacional do Trabalho em Junho 1991.

O ACORDO DE POLÍTICA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Acácio Catarino[*]

[*]Presidente do Instituto do Emprego e Formação Profissional.

I – NOTA PRÉVIA…….....……..... 154

II – ACESSO GENERALIZADO À FORMAÇÃO PROFISSIONAL…...…… 157

III – INTEGRAÇÃO SOCIAL E ECONÓMICA...……..…….……..….. 160

IV – INVESTIGAÇÃO E PARTICIPAÇÃO.……...…….163

V – MEDIDAS BÁSICAS E PERSPECTIVAS DE FUTURO.-…….165

I – NOTA PRÉVIA

A – Génese e consensualização

1 – O Acordo de Política de Formação Profissional foi *subscrito em 30 de Julho de 1991* por representantes do Governo, da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP-IN), da União Geral de Trabalhadores (UGT), da Confederação do Comércio Português (CCP) e da Confederação da Indústria Portuguesa (CIP), que integravam o então Conselho Permanente de Concertação Social (hoje Comissão Permanente de Concertação Social do Conselho Económico e Social).

A celebração do Acordo resultou de longo diálogo entre os representantes das seis entidades que o subscreveram. Embora apresentado pelo Governo – através do Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional –, o projecto inicial sofreu alterações significativas, de tal modo que o texto final não é redutível à posição de nenhuma entidade subscritora, constituindo, sim, o ponto de encontro de todas.

No plano interno, o documento acha-se na sequência do Acordo Económico e Social, assinado em 19 de Outubro de 1990, que o previa[1].

No plano comunitário, insere-se no «diálogo social» que se desenvolve no Comité Económico e Social e noutras instâncias da Comunidade[2]. «Pareceres comuns», tomadas de posição e discussões diversas revelam áreas de consenso dos representantes sindicais e patronais e, bem assim, perspectivas de evolução recomendável não só no domínio da formação profissional[3] mas também, entre outros, nos do emprego, relações laborais, higiene, segurança, saúde e demais condições de trabalho.

2 – Entende-se, não raro, que a problemática da formação é particularmente propícia ao consenso e não provoca motivos de tensão ou conflito mais frequentes noutros domínios sócio-laborais. Todavia, isso não significa ausência de problemas nem garantia de entendimento automático. Na verdade, a experiência portuguesa e de outros países mostra como, a propósito da formação, se afloram inúmeras questões potencialmente conflituosas: desde logo, o direito universal à educação e formação em contraste com as limitações de ordem financeira e a instrumentalização às exigências da economia; depois, as responsabilidades, nomeadamente financeiras, do Estado e seus departamentos, das empresas, trabalhadores e entidades formadoras; também os níveis de financiamento, o acesso a estes, a participação nas instituições e as desigualdades registadas entre os diferentes tipos de formação e formandos suscitam divergências de monta.

Noutro plano, a qualidade, a certificação, a atribuição de níveis de qualificação, o reconhecimento da experiência enquanto base de qualificação e, especialmente, a correspondência entre os níveis de formação ou qualificação e os de remuneração ou categorias sócio-profissionais levantam questões delicadas que reclamam atenção e diálogo permanentes. A tudo isto – enunciado a título meramente exemplificativo –

---

[1] Aliás, o diálogo interno relativo à formação, como ao emprego, já vinha de longe: não só no âmbito do Conselho Permanente de Concertação Social (hoje Comissão Permanente de Concertação Social do Conselho Económico e Social) e do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) – conselho de administração e conselhos consultivos regionais – mas também no antigo Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra (FDMO) que deu lugar ao IEFP.

[2] Cf. *Dialogue Social Européen – Les Avis Communs*, CCE, Task Force Ressources Humaines, Éducation, Formation et Jeunesse, Bruxelas, sem data. Alguns «pareceres comuns» já foram adaptados depois desta publicação.

[3] Para facilitação, utilizaram-se indistintamente os termos «formação profissional» e «formação».

acresce a incidência, na esfera da formação, das múltiplas tensões e conflitos inerentes ao mundo sócio-laboral e o facto de as posições, eventualmente unânimes, dos parceiros sociais poderem não encontrar correspondência nos meios financeiros do Estado. Igualmente, pode ocorrer a não coincidência de tais posições com as políticas dos órgãos de soberania.

Três factores, no entanto, contribuem decisivamente para que a formação se configure como área de encontro e consenso potenciais e «quase naturais»: é que a formação profissional visa objectivos comuns ao trabalhador e ao empregador, embora com motivações diferenciadas; integra-se no processo educativo cuja realidade é independente da condição sócio-profissional; e, além disso, proporciona bases de autonomia técnica e humana que tanto favorecem a iniciativa empresarial como a segurança do trabalhador.

B – Conteúdo e perspectivas de execução

3 – O acordo, que abrange cerca de 50 medidas, desdobra-se em *seis partes*:

I – Melhoria da articulação entre formação e vida activa;
II – Inserção, no mercado de emprego, dos grupos mais desfavorecidos;
III – Intensificação da formação continua;
IV – Concertação social na definição, desenvolvimento e execução das políticas de emprego e formação;
V – Fomento da investigação e sistematização das estatísticas de formação e emprego;
VI – Cooperação no âmbito das Comunidades Europeias.

Em síntese, naturalmente simplificadora, dir-se-á que o Acordo aborda *três questões fundamentais*:

– o acesso generalizado à formação profissional;
– a integração social e económica;
– a investigação e a participação.

Estas mesmas questões constituem o objecto da II, III e IV partes da presente reflexão. E as principais *inovações* constantes do Acordo situam-se também naquelas três áreas. Assim:

– na primeira, inscrevem-se: o princípio do acesso dos jovens a, pelo menos, um ano de formação qualificante; o estreitamente da ligação entre os contextos de formação e de trabalho; e a generalização da formação contínua;
– na segunda área, figuram: a formação específica a favor de grupos sociais desfavorecidos; a articulação entre a acção social e o emprego-formação; e o fomento de iniciativas de desenvolvimento local em zonas mais retardadas e bairros degradados;
– na terceira área, sobressaem: a participação dos parceiros sociais na definição, desenvolvimento e execução das políticas de emprego e formação, incluindo a actuação conjugada na esfera comunitária; e o fomento do diálogo social, da negociação e da informação e consulta na empresa.

4 – A *execução* do Acordo depara com dificuldades que, em larga medida, decorrem da própria «natureza das coisas». Uma primeira dificuldade resulta da *exigência intrínseca* e do carácter genérico de algumas cláusulas como, por exemplo, a própria «generalização» da formação contínua (ponto III-1) e a garantia aos jovens de pelo menos um ano de formação qualificante (ponto I-2). Medidas como estas precisam de concretização e calendarização, sob pena de não serem clarificados os seus contornos e, daí, ser difícil o consenso quanto ao grau de execução.

O facto de algumas cláusulas dependerem, sobretudo, de *entendimento* entre as confederações sindicais e patronais constitui não tanto uma dificuldade mas, sim, uma especificidade. Situam-se aqui, por exemplo, as medidas relativas ao diálogo social e à negociação [(pontos III-2-*d*), III-3 e IV-4)], bem como à informação e consulta na empresa [111-2-*c*1)].

Em termos institucionais, uma dificuldade particularmente significativa tem a ver com a introdução das exigências do Acordo nos programas dos *organismos* responsáveis pela execução. Na verdade, as atribuições correntes destes organismos e a absorção com problemas prementes reclamam um esforço suplementar, por vezes muito árduo, para a inclusão na sua actividade de um conjunto de tarefas tão exigentes como as previstas no Acordo.

Apesar de todas as dificuldades, desencadeou-se um trabalho sistemático de execução, procedeu-se à desagregação das medidas em acções mais concretas e à respectiva calendarização. Através de despacho do Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional de 14 de Agosto de 1991 (publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 3 de Setembro de 1991)[4], foi constituída uma comissão interna para a execução do Acordo, que vem apresentando relatórios-síntese trimestrais. No entanto, a sede por excelência de promoção e acompanhamento dessa execução é a Comissão Permanente de Concertação Social, do Conselho Económico e Social. Dados os requisitos organizativos, técnicos e financeiros necessários para a execução de diversas medidas, seria prematura, neste momento, uma tentativa de avaliação global.

Na análise que se segue, abordar-se-á sucessivamente:

– o acesso generalizado à formação profissional;
– a integração social e económica;
– a investigação e a participação;
– as medidas básicas e perspectivas de futuro.

[4] Por despacho de 14 de Junho de 1992, o Secretário de Estado do Em prego e Formação Profissional passou a presidir à comissão interna.

II – ACESSO GENERALIZADO À FORMAÇÃO PROFISSIONAL

1 – Os capítulos I e III do Acordo tratam basicamente do acesso à formação: o primeiro respeita à inicial, visando especificamente os jovens; o terceiro, à contínua[5]. Aliás, como seria de esperar, este é o ponto fulcral e, porventura, o objectivo final do Acordo, sem prejuízo das preocupações referentes à qualidade e adequação da formação profissional, nem da relação com o sistema educativo e o mercado de emprego nem, particularmente, da participação dos parceiros sociais na definição, desenvolvimento e execução das medidas e políticas.

A – Formação inicial

2 – A *medida fundamental* relativa à formação inicial figura no n.º 2 do capítulo I. Aí se afirma: «Serão tomadas medidas tendentes a que, gradualmente, seja garantida aos jovens, antes de entrarem na vida activa, uma formação profissional qualificante de duração não inferior a um ano[6]».

As vias de consecução deste objectivo situam-se na própria actividade formativa, na «ligação entre os contextos de formação e de trabalho» e na «inserção na vida activa».

3 – Nas instâncias da *actividade formativa*, destacam-se «as escolas profissionais, a aprendizagem, o combate ao abandono e insucesso escolares e a componente profissional ao nível do 9.º ao 12.º anos de escolaridade» (ponto I-2). A pré-aprendizagem constitui objecto de realce autónomo e de maior concretização, prevendo-se mesmo a adopção de um diploma legal, já publicado entretanto. Trata-se do Decreto-Lei n.º 383/91, de 9 de Outubro, cujo projecto fazia parte dos documentos anexos ao Acordo.

Sabiamente, este não toma posição sobre se a formação inicial qualificante deverá ser ministrada no âmbito, ou não, do *sistema educativo*: na verdade, a tendência para se esbaterem as barreiras, tanto em Portugal como nos outros países comunitários, entre educação e formação – realizada esta onde quer que seja – e a necessidade de aproveitamento de todos os meios disponíveis justificam a posição adoptada. No entanto, acha-se subjacente o princípio de os jovens se manterem no sistema formal de ensino até pelo menos à idade requerida pelo cumprimento da legislação sobre o ensino básico e, prudentemente, prevê-se que «aumentarão os meios destinados à formação profissional de jovens fora do sistema educativo e será defendido, no âmbito da reforma dos fundos estruturais, a sua maior participação no financiamento desse sistema» (ponto I-2).

4 – No que se refere à *«ligação entre os contextos de formação e de trabalho»*, privilegiam-se «a formação em alternância, bem como a modular e a baseada em créditos ou unidades capitalizáveis [...], estágios nas empresas e programas de emprego-formação» [ponto I-3-*a*)]. Quanto à *inserção* propriamente dita *na vida activa* consagram-se, sob a designação de «unidades de inserção de vida activa» (UNIVA) [I-3-*b*)], as actividades de associações de estudantes, estabelecimentos de ensino e de outras entidades tendentes a apoiar os ex-estudantes ou os ex-formandos na

[5] Entende-se aqui a formação contínua no sentido amplo de não inicial.

[6] Consagra-se deste modo a orientação constante do ponto III-1 da Resolução do Conselho (CEE), de 11 de Julho de 1983, relativa às políticas de formação profissional na Comunidade Europeia para os anos 80. Entretanto, o «Memorando da Comissão sobre a formação profissional para os anos 90» retoma e actualiza, com maior exigência, a mesma orientação (cf., em especial, os n.ºs 35 e 83).

obtenção de emprego. Indo mais longe – e aproveitando um projecto comum aos Ministérios da Educação e do Emprego e da Segurança Social –, estipula-se «a análise periódica dos resultados fornecidos pelo Observatório de Entradas na Vida Activa (OEVA) e a introdução de ajustamentos, decorrentes dessa análise, no ensino e na formação» [I-3-*c*)].

B – Formação contínua

5 – A ideia e os objectivos nucleares relativos à formação contínua figuram porventura no n.º1 do capítulo III. Aí se afirma o «direito individual à formação, salvaguardando o normal funcionamento da empresa» e, consequentemente, «a generalização e intensificação quantitativa e qualitativa da formação contínua» (ponto III-l).

A exigência de um *objectivo* assim tão *ambicioso* encontra-se algo atenuada e viabilizada através daquilo a que se pode chamar o princípio da gradualidade. Deste modo, o Acordo estabelece que «o Governo promoverá o desenvolvimento de con dições [...]» para aquela generalização e intensificação (ponto III-1).

Com vista à consecução do objectivo, estipulam-se actuações relacionadas com agentes e meios, enquadramento institucional e no meio envolvente e, por último, financiamento.

6 – Quanto a agentes e meios, prevê-se a «cobertura de todo o País [...], incluindo a formação à distância», e a «formação contínua de formadores» [ponto III-1-*b*2) e *b*3)].

7 – No que se refere ao *enquadramento institucional*, o Acordo privilegia a empresa e o centro de formação de gestão participada, resultante de protocolo entre o IEFP e outras entidades, nomeadamente organizações de empregadores e trabalhadores. A falta de alusão a outras instituições, designadamente os demais centros de formação e entidades formadoras diversas, não resulta por certo de menor atenção à sua actividade mas do facto de aquelas duas justificarem particular inovação.

A empresa surge aqui na qualidade de «espaço de formação» [ponto III-2-*c*)] e, para que o seja efectivamente, releva-se a «informação e consulta dos trabalhadores e seus representantes, relativamente aos programas de formação [...]» [ponto III-2-*c*1)], bem como uma tríplice inserção da actividade formativa: primeiro, mediante a existência da respectiva função [ponto III-2-c*2*)]; segundo, através do reconhecimento da «dimensão formativa» na actividade profissional corrente [ponto III-2-c*2*)]; e, em conformidade com isto, a consideração, como agentes de formação, «dos profissionais que nas empresas exercem a actividade formativa em simultâneo com o exercício das suas funções correntes» [ponto III-1-*b*2)].

Para os *centros de formação profissional de gestão particpada*, acordou-se em que, para além da actividade estritamente formativa, participem «nos diagnósticos de necessidades e potencialidades de formação [...], na difusão de inovações tecnológicas [e] no apoio a empresas» [ponto III-2-*a*2)].

Com vista à criação de novos centros, estabeleceu-se o princípio da igualdade de acesso dos parceiros sociais [ponto III-2-*a*1)].

8 – Quanto ao *enquadramento no meio* envolvente, o Acordo releva a «participação activa da formação profissional no desenvolvimento organizacional, local e regional [...]» [ponto III-2-*b*)] e no próprio fomento do emprego [ponto III-2-*b*2) e *b*4)]. Admite que tal participação se poderá conseguir através da «informação e conselho», da «resposta a necessidades locais de formação», de «iniciativas

promotoras de emprego», do «fomento de iniciativas de desenvolvimento local» e de «núcleos de apoio à criação de empresas (NACE)» [ponto III-2-*b*1 a *b*4)]. A apresentação deste conjunto de linhas de acção, em geral desencadeadas muito antes do Acordo, vale pela visão integradora do emprego-formação, no âmbito de processos de desenvolvimento, e pela proposta de uma actuação sistemática.

9 – Quanto ao *financiamento*, o Acordo não se pronuncia na globalidade, parecendo os seus subscritores dispostos a assumir o quadro em vigor, sem prejuízo das alterações inerentes à execução das medidas acordadas. Mesmo assim, inclui disposições que implicam financiamento específico, uma das quais respeita ao «programa de bolsas para acções de formação [...] de iniciativa do próprio trabalhador» [ponto III-2-*e*)]. Apesar de bastante condicionado, este programa veio abrir uma nova dimensão no quadro do direito à formação.

Relativamente à Administração Pública, o Acordo recomenda a atribuição de «elevada prioridade às diligências tendentes ao co-financiamento, pela Comunidade Europeia», da respectiva formação (ponto III-4), o que entretanto já foi conseguido.

III – INTEGRAÇÃO SOCIAL E ECONÓMICA

1 – Ocupa-se da integração social e económica o capítulo II do Acordo, sob o título «Inserção, no mercado de emprego, dos grupos mais desfavorecidos». Também algumas disposições dos capítulos I, III e IV abordam o mesmo tema. Correndo o risco de pleonasmo, dir-se-á que prevalece tacitamente, no documento, uma *visão integrada* da integração. Com efeito:

– as medidas gerais vêm concebidas em termos preventivos para evitarem as situações de marginalização;
– as próprias medidas específicas incluem dimensões de carácter geral;
– as medidas específicas referentes a cada grupo ou situação visam a superação de dependências;
– e considera-se desejável que a actuação relativa a tais grupos integre – e se integre em – actuações mais amplas, nomeadamente de desenvolvimento local.

A – Medidas gerais

2 – Todo o documento se encontra marcado pela preocupação de *evitar situações de marginalização* e, no caso de as mesmas surgirem, *promover a respectiva superação*. Mais explicitamente:

a) O n.º2 do capítulo I, ao defender a garantia aos jovens de pelo menos um ano de formação qualificante, inclui o «combate ao abandono e insucesso escolares»;
b) O n.º1 do mesmo capítulo prevê o complemento do regime de aprendizagem através da pré-aprendizagem, já consagrado entretanto pelo Decreto-Lei n.º 383/91 atrás mencionado (ponto II-3);
c) Na «formação contínua de formadores», atribui-se prioridade à «resposta a necessidades de formação de grupos sociais, sectores, profissões e empresas com maiores carências» [ponto II-1-*b*3)]. Embora o texto não o chegue a afirmar, parece altamente defensável, à sua luz, que todos os formadores disponham desta preparação técnico-pedagógica, de tal modo que evitem a marginalização na sua actividade formativa, despistem outros riscos de marginalização e tomem as providências preventivas e curativas mais adequadas.

Aliás, tanto a formação como o emprego se situam na charneira entre o domínio social e o económico. O Acordo reconhece tacitamente isto mesmo e, indo mais longe, assume não só a interacção do «social» e do «económico» mas também o prolongamento, ou presença, de cada domínio no outro, visando a optimização de ambos.

B – Medidas específicas comuns

3 – Ao abrigo do disposto no n.º1 do capítulo II, o Governo e os parceiros sociais deverão avaliar periodicamente «a situação, as causas e perspectivas de evolução» dos grupos mais desfavorecidos, considerando como tais as mulheres e os jovens com

problemas específicos, as pessoas deficientes, «os desempregados de longa duração, os imigrantes, as minorias étnicas, as pessoas com acentuadas dificuldades de aprendizagem – com destaque para as que não atingiram o nível de escolaridade obrigatória – os reclusos, os toxicodependentes e outros grupos caracterizados pela marginalização».

Mais concretamente, no capítulo IV [alínea *b)* do ponto 2.2], atribui-se ao conselho de administração e aos conselhos consultivos regionais do IEFP a responsabilidade pela «análise da situação e perspectivas dos grupos mais desfavorecidos». E do próprio Conselho Económico e Social, através da Comissão Permanente de Concertação Social, se espera a abordagem das mesmas questões, muito embora isso não se encontre explicitado (ponto IV-2.1).

4 – No terreno da própria acção, destacam-se três medidas:

a) – «A articulação entre serviços e instituições de acção social, por um lado, e de emprego e formação, por outro, com vista à superação de situações de carência e marginalização» [ponto III-2-*d*)]. Competindo aos serviços e instituições de acção social assumir, através de contacto directo, os problemas de marginalização, e desempenhando o emprego-formação um papel de ligação – e até imbricação – entre o domínio social e o económico, bem se compreende a relevância da articulação entre ambos os serviços e instituições.

O facto de, na vertente oficial, se situarem uns e outros, predominantemente, no Ministério do Emprego e da Segurança Social vem tornar mais viável a articulação. Para a mesma viabilidade contribui o facto de as instituições de segurança e acção sociais já incentivarem a colocação de desempregados e suscitarem e apoiarem acções de formação, de criação de empregos e de desenvolvimento superador de situações de pobreza.

Ao mesmo tempo, regista-se que a *articulação entre a acção social e o emprego-formação* corresponde a uma necessidade premente dos nossos dias, já porque a economia não gera os empregos suficientes, já porque a insuficiência quantitativa e qualitativa do emprego e formação pesa fortemente entre os factores de marginalização e exclusão sociais;

b) – A realização de *acções de formação especialmente adequadas* «aos trabalhadores com menor qualificação e maior dificuldade de aprendizagem» [ponto II-2-*e*)]. Em tais acções recomendam-se, em especial, ajustamentos tidos por convenientes «nos conteúdos programáticos, nos níveis de formação e empregabilidade a alcançar, nos métodos pedagógicos, nos ritmos e na duração diária e global dos cursos e na articulação com iniciativas de acção social».

Não se deduz do Acordo a opção por acções de formação segregadas. Bem pelo contrário, deixa-se o caminho aberto para a frequência de acções de formação ditas «normais», ou não, considerando necessário que, tanto num como no outro caso, sejam adoptados «ajustamentos» que tenham em conta a especificidade dos «grupos mais desfavorecidos»;

c) – «Atribuição de elevada prioridade, nos centros de emprego», aos grupos mais desfavorecidos [ponto II-2-*f*)]. Compreensivelmente, o texto do Acordo não chega a precisar o alcance da «*prioridade*». No entanto, a julgar pelo objectivo a atingir, não deverá tratar-se apenas de prioridade no atendimento ou algo afim, mas também, e fundamentalmente, de

tratamento personalizado, procura de respostas adequadas e acompanhamento persistente.

C – Medidas específicas particulares

5 – Os *grupos sociais* desfavorecidos contemplados por medidas específicas no capítulo II do Acordo são: os desempregados de longa duração; as mulheres e jovens, e as pessoas deficientes [ponto II-2-*a*) a *c*)].

A favor dos desempregados de longa duração, assentou-se num novo programa, já em vigor neste momento, destinado a facilitar a «formação e integração profissional», análogo ao IJO-VIP (Inserção de Jovens na Vida Activa) [ponto II-2-*a*)].

Em relação a mulheres, jovens e pessoas deficientes, as cláusulas acordadas centram-se na execução dos respectivos programas operacionais do Quadro Comunitário de Apoio. Porém, enquanto para as mulheres e jovens a orientação-base visa a «intensificação» das medidas em vigor [ponto II-2-*b*)], para as pessoas com deficiência visa um objectivo bastante exigente: «a prossecução da cobertura da população activa atingida por deficiência física ou mental» [ponto II-2-*c*)].

Os restantes grupos especiais – supramencionados no ponto III-3 – não constituem objecto de medidas particulares. No entanto, a própria experiência que venha a resultar da aplicação das medidas específicas comuns poderá recomendar orientações particulares.

D – Desenvolvimento local

6 – É no capítulo III que se propugna «o fomento de iniciativas de desenvolvimento local». E acrescenta-se: «em zonas mais retardadas e bairros degradados» [ponto III-2-*b*3)]. Tal fomento, nos termos do Acordo, insere-se no esforço tendente à «participação activa da formação profissional no desenvolvimento organizacional, local e regional» [ponto II-2-*b*)]. Deste modo, espera-se que o desenvolvimento em zonas e bairros com especiais dificuldades – onde, eventualmente, predominarão grupos mais desfavorecidos – induza e consubstancie todo um processo de *intervenção da formação no desenvolvimento*, em diferentes níveis e dimensões.

7 – De algum modo, este desenvolvimento – centrado em zonas e grupos desfavorecidos – vem compensar insuficiências do funcionamento normal do mercado e as medidas gerais de natureza económica e social. Actua, a partir da esfera particular e micro, para a geral e a macro, da social para a económica, das necessidades para as potencialidades, da cooperação para a concorrência e a competitividade, preservando a solidariedade.

Não se trata de uma via global, alternativa da dominante, até por manifesta insuficiência de meios, pela percentagem relativamente baixa da população abrangida e pelo desconhecimento da vontade desta mesma população. Trata-se, sim, de uma *via complementar*, não tanto no sentido quantitativo mas qualitativo. Isto é, não tanto no sentido de abranger uma determinada percentagem da população mas no de se centrar num processo de desenvolvimento diferente, variando naturalmente o número de pessoas envolvidas.

Diversas experiências de desenvolvimento local, em curso no País, vêm revelando as potencialidades e limitações das respectivas metodologias. Por isso mesmo,

justificam um aprofundamento crescente, sob a forma de acção-investigação-formação interactivas.

IV – INVESTIGAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

1 – O Acordo não descurou o domínio da investigação, a que dedicou o capítulo V, e atribuiu especial relevância à participação, a que dedicou o capítulo IV. Será até correcto afirmar que, na tríade «acção-investigação-formação» perpassa, como *dinâmica fundamental, a participação*. Tanto as análises como a produção estatística e a investigação técnico-pedagógica são assumidas no Acordo por instâncias tripartidas que, a partir de tais elementos e de outros, preparam ou actualizam as suas posições e decisões para a *acção*.

A – Investigação

2 – No âmbito do Acordo, pode entender-se a investigação em *três acepções*: análise de dados, produção estatística e investigação em sentido estrito[7].

Inscreve-se na *primeira acepção*, por exemplo, a análise dos «resultados fornecidos pelo Observatório de Entradas na Vida Activa (OEVA)» [ponto I-3-*c*) – cf. ponto II-4 infra], bem como a avaliação da situação, causas e perspectivas de evolução dos grupos mais desfavorecidos (ponto II-1) (cf. ponto III-3 infra).

A *produção estatística* prioritária, em grande parte já executada, acha-se prevista no n.º 2 do capítulo V. E o n.º 3 do mesmo capítulo vai mais longe ao preconizar «um sistema de estatísticas de formação profissional – em complemento das estatísticas de emprego».

A investigação em *sentido mais estrito* surge enunciada no n.º 1 do capítulo V, centrando-se em particular nas «questões relativas a objectivos, meios e métodos pedagógicos, conteúdo, programas e financiamento».

3 – A interligação da análise, da produção estatística e da investigação em sentido estrito, no *processo participativo*, vem claramente assumida, e quase programada, nalgumas passagens do Acordo. Assim:

- a aludida análise periódica dos resultados fornecidos pelo OEVA (ponto I-3) constitui responsabilidade do Governo e dos parceiros sociais, no âmbito do Conselho de Administração e dos conselhos consultivos regionais do IEFP (ponto IV-2.2). O mesmo se passa com a atrás citada análise referente aos grupos mais desfavorecidos (pontos II-1 e IV-2.2);
- relativamente às estatísticas de formação profissional alarga-se o quadro da participação, ao estabelecer-se que «serão disponibilizadas aos parceiros sociais e outras entidades, promovendo-se o intercâmbio de análises e o diálogo tendente ao melhor conhecimento da realidade e ao permanente ajustamento das medidas de política» (ponto V-4). Embora não se cheguem a identificar as instâncias orgânicas em que deverão ter lugar este intercâmbio e diálogo, parece claro que podem realizar-se em qualquer uma, dado que

[7] A investigação aplicada, no domínio do emprego, formação e, bem assim, nos da repartição de rendimentos, condições de trabalho e integração europeia, constitui uma das tradições mais honrosas do antigo FDMO, desde os anos 60, continuada depois, sobretudo, no Departamento de Estudos e Planeamento do Ministério do Emprego e da Segurança Social e no IEFP.

visam um objectivo comum a todas, cabendo especialmente à Comissão Permanente de Concertação Social [ponto IV-2.1-*a*) a *c*)].

B – Participação

4 – No Acordo, a realidade «participação» surge em quatro níveis e correspondentes significados: na decisão política, na gestão do IEFP, na relação entre organizações sindicais e patronais e na empresa.

5 – Ao nível da *decisão política*, retoma-se a afirmação, já constante do Acordo Económico e Social (1990), de que o Governo e os parceiros sociais asseguram a «concertação na definição das políticas de emprego e de formação profissional» (ponto IV-1). Relativamente a «apoios», estabelece-se que «será precedida de consulta aos parceiros sociais a aprovação» das respectivas «normas» (ponto VI-3).

Relativamente à *participação na gestão do IEFP*, reforça-se a capacidade técnica, a articulação com a comissão executiva e o papel na escolha dos seus membros, e prevê-se a melhoria do funcionamento dos conselhos consultivos regionais e, bem assim, «a criação de conselhos consultivos, de base tripartida, junto dos centros de formação profissional de gestão directa» (ponto IV-3 e suas alíneas).

Na relação entre organizações sindicais e patronais, defende-se o diálogo social e a abrangência da formação pela negociação colectiva [pontos IV-4, III-3 e III-2-*d*)].

Dentro da *empresa*, preconiza-se a «concretização do direito à informação e consulta dos trabalhadores e seus representantes, relativamente aos programas de formação executados pela empresa» bem como a «mobilidade profissional» interna ligada à formação [ponto III-2-*c*1) e *d*)].

Situados o «emprego» e a «formação» no quadro da concertação, o andamento futuro das respectivas políticas dependerá, em larga medida, da fecundidade do diálogo social, da procura de consensos e do acerto das decisões encontradas. Aliás, o diálogo social, neste quadro, ultrapassa o âmbito das relações entre organizações sindicais e patronais, abrangendo também o Governo, a Administração Pública e eventualmente outras entidades.

6 – Mereceu particular atenção, aos subscritores do Acordo, a *dimensão comunitária*. E considerou-se aqui tanto a intervenção nas instâncias comunitárias como ao nível de programas (pontos VI-1 e VI-2).

Naquela intervenção, destaca-se porventura «a informação mútua acerca das [...] posições de base» [ponto VI-1-*a*)]. A nível de programas, sublinhe-se a «articulação, consulta, participação e divulgação de programas ligados à livre circulação de trabalhadores [...]», incluindo os referentes à formação [ponto VI-2-*c*) e *b*)].

V – MEDIDAS BÁSICAS E PERSPECTIVAS DE FUTURO

A – Medidas básicas

1 – Estipulou-se no Acordo a adopção de umas tantas medidas básicas de formação profissional, algumas das quais figuram, em projecto, como anexo ao documento. Tal é o caso de:

- disposições comuns à formação inserida ou não no sistema educativo [ponto I-1-*a*)];
- disposições específicas referentes à «formação inserida no mercado de emprego» [ponto I-1-*a*)];
- sistema de certificação profissional [ponto III-1-*b*1)];
- sistema de informação profissional (ponto IV-1).

Os projectos referentes à certificação e informação profissionais não figuram entre os anexos; no entanto, o próprio Acordo adianta, sobretudo em relação ao primeiro, linhas de orientação bastante precisas. Conta-se por outro lado, entre os anexos, o projecto de diploma legal sobre a pré-aprendizagem, já abordado nesta análise nos pontos II-3 e III-2 infra.

2 – O *regime comum da formação profissional*, consagrado entretanto pelo Decreto-Lei n.º 401/91, de 16 de Outubro, que teve em conta as disposições aplicáveis da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro), abrange a «formação profissional inserida» naquele sistema e a «inserida no mercado de emprego» [alíneas *a*) e *b*) do n.º 2 do artigo 1.º].

O diploma aborda, nomeadamente, o conceito e os tipos de formação, as finalidades, programas, certificação, formandos, formadores e entidades formadoras, modalidades, componentes (sócio-cultural, prática, tecnológica e científica), níveis, perfis, financiamento, avaliação e coordenação.

Independentemente das alterações que se justifiquem no futuro, as traves mestras fixadas no diploma constituem linhas de orientação base a ter em conta.

3 – Na sequência deste enquadramento comum, o Decreto-Lei n.º 405/91, de 16 de Outubro, regula a *formação profissional inserida no mercado de emprego*, definida como «a que é destinada especificamente a activos empregados, por conta própria ou de outrem, e desempregados, incluindo os candidatos ao primeiro emprego, cujo objectivo principal é o exercício qualificado de uma actividade profissional, e é realizada por empresas, centros de formação e outras entidades empregadoras ou formadoras» (n.º 2 do artigo 1.º).

A regulação abrange, nomeadamente, as entidades responsáveis – delimitando, de maneira genérica, as responsabilidades do Estado, dos parceiros sociais, entidades empregadoras e outras entidades formadoras –, bem como a coordenação, prioridades, formandos, incluindo o contrato de formação, formadores, fontes de financiamento e avaliação.

4 – Os sistemas de *certificação e informação profissionais* acham-se instituídos, respectivamente, pelos Decretos-Leis n.ºs 95/92, de 25 de Maio, e 59/92, de 13 de Abril.

Tanto um como o outro se centra no «mercado de emprego», embora preservando estreita articulação com o sistema educativo, sem se excluir a hipótese de avanços posteriores. Aliás, a composição tripartida dos órgãos de coordenação previstos e a participação neles não só da representação do Ministério do Emprego e da Segurança

Social mas também do da Educação e outros podem assegurar as aproximações recomendáveis e respostas cada vez mais adequadas.

B – Perspectivas de futuro

5 – O futuro do Acordo depende, antes de mais, da sua própria execução (cf. ponto I-4 infra), da fecundidade das medidas nele enunciadas e das iniciativas subsequentes.

Depende também do papel a desempenhar pelas entidades directamente envolvidas – Governo e parceiros sociais –, bem como do envolvimento de outras. Tendencialmente, de todo o tecido económico e social. Cada empresa e cada pessoa.

As associações patronais e sindicais, as organizações empresariais e profissionais, os movimentos e instituições de desenvolvimento local e regional, bem como de acção social, figuram entre as entidades que se justifica assinalar. As organizações de formação, de investigação e de consulta funcionam como instâncias, predominantemente, de acumulação e difusão do saber. Por seu turno, as empresas – consideradas no sentido de actividades, de base económica ou não, minimamente organizadas – constituem instâncias, predominantemente, de aplicação e recriação. Por seu turno, os(as) trabalhadores(as) e outras pessoas actuam como sujeitos, simultaneamente agentes e destinatários, dinamizadores e utilizadores de todas as instâncias.

O Acordo aponta para a formação – enquanto aquisição de saberes e processo autoformativo pessoal – inserida no desenvolvimento, simultâneo, da pessoa e da empresa, socorrendo-se das diferentes instâncias que podem intervir, directa ou indirectamente, em tais processos. À luz do Acordo e dos princípios em que se baseia, é necessário que toda a pessoa aceda à formação e à empresa-emprego, de tal modo que à formação contínua ou permanente corresponda o emprego permanente, não realidade fixista mas sim em formação (criação) permanente. Formação permanente – da pessoa, do emprego e da empresa – que constitui a base da optimização do emprego e da futura «sociedade activa».