

## A Europa social: questões e desafios \*\*

### 1. INTRODUÇÃO

Apresentamos aqui uma análise de alguns aspectos principais da evolução e dos constrangimentos da construção da Europa social a nível legislativo e das posições dos parceiros sociais neste processo.

O grande mercado de 1992 e a coesão económica e social são núcleos fundamentais inseridos no debate sobre a Europa. Apesar das observações dos eurocépticos e da força das respostas liberais, estabeleceu-se um consenso entre onze países membros quanto à Carta Comunitária dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores (Carta Social). Isto justifica que se faça um balanço sobre os elementos adquiridos e as limitações encontradas dentro do processo complexo e já longo da Europa social.

Porquê uma Europa social? Diversas razões justificam o tema: as negociações e conflitos entre parceiros sociais (patronato e sindicatos), os processos de decisão das instâncias comunitárias (Parlamento Europeu, Conselho de Ministros, Comissão Económica e Social, diálogo social), a produção de normas (leis, regulamentos, directivas, recomendações, pareceres, acordos sectoriais, etc.), a influência destes debates nas relações industriais dos vários países ao nível do conteúdo de certas normas (por exemplo, a flexibilidade do tempo de trabalho, a *closed-shop*, etc.) e da estruturação das associações profissionais <sup>1</sup>.

Lamothe aponta três razões para a necessidade da Europa social:

- a) A realização do mercado único não pode efectuar-se sem um mínimo de harmonização social;
- b) A Europa não se fará sem os seus assalariados — a sua principal riqueza —, nem contra eles, mas com eles;

---

\* Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

\*\* Este artigo faz parte de um estudo mais amplo sobre a Europa social que se encontra em curso.

Na recolha, tratamento da informação e redacção da versão preliminar colaborou a Dr.ª Rosa Maria Silva Lopes.

<sup>1</sup> Cf., nomeadamente, Goetschy.

- c) O modelo social europeu constitui, tal como o seu modelo político, um elemento forte de identidade. Este modelo, baseado na democracia, na liberdade e no bem-estar, requer uma intervenção do Estado em relação aos assalariados, o reconhecimento de uma forma de representação na empresa e o aprofundamento da negociação colectiva <sup>2</sup>.

Através da análise dos projectos e das perspectivas respeitantes à construção da Europa social verificou-se uma significativa *heterogeneidade* de posições e interesses. Isto explica-se em função de um jogo de forças mutável e de diferentes níveis de desenvolvimento económico e social dos Estados membros, o que se repercute em divergências quanto à institucionalização das políticas sociais. A diversidade e multiplicidade de actores políticos, económicos e sociais envolvidos condu-lo à adopção de estratégias específicas modeladas por interesses, patrimónios e identidades nacionais. Não há uma uniformidade de questões no espaço europeu: as *particularidades nacionais* influenciam as respostas aos desafios.

E, mesmo quando existe uma tentativa de harmonização dos instrumentos jurídicos de representação dos assalariados na Europa, há por vezes um desfasamento entre o nível *legal* e o nível *real*, da mesma forma que a capacidade efectiva de acção e organização dos actores é muito variável <sup>3</sup>.

Toda esta problemática explica os avanços e também os impasses que afectam o ritmo da construção da dimensão social europeia.

Neste texto esboçar-se-á primeiramente uma caracterização da evolução da Europa social, bem como dos actores sociais e políticos envolvidos no processo da sua criação. Depois, serão referidas as principais posições das associações sindicais e patronais portuguesas. Finalmente, serão analisadas as formas e níveis de participação dos parceiros sociais nas instituições públicas dos Estados membros da CEE, com particular atenção ao caso português.

Utilizámos um conjunto importante de técnicas de inquérito (análise documental, entrevistas com informantes privilegiados), bem como textos nossos já publicados e de outros autores referidos na bibliografia.

## 2. AS GRANDES ETAPAS DA CONSTRUÇÃO DA EUROPA SOCIAL

Podem distinguir-se, segundo Goetschy <sup>4</sup>, quatro grandes etapas na evolução da Europa social.

A primeira fase (1958-1972), geralmente qualificada como *liberal*, nasce com o Tratado de Roma, que pressupõe que o progresso social resulte naturalmente

---

<sup>2</sup> Cf. Lamothe e Aubry.

<sup>3</sup> Dufour e Lima (1992).

<sup>4</sup> Goetschy (1991), que seguimos aqui de perto.

da expansão económica. As disposições sociais são encaradas como consequências da condição da livre circulação dos trabalhadores. O texto prevê uma harmonização, mas não uma unificação dos direitos nacionais.

O segundo período (1972-1978) caracterizou-se por uma política social mais *intervencionista*. Na cimeira de Paris os Estados membros atribuem uma importância idêntica à política social e à realização da união económica e monetária.

Em 1974 o Conselho adoptou o primeiro programa comunitário de acção social emanado da Comissão. Neste programa concretizou-se uma concepção que visava a introdução de directivas no domínio da realização do pleno emprego, melhoria das condições de vida e de trabalho e participação crescente dos parceiros sociais nas decisões de política económica e social e dos trabalhadores na vida das empresas. A realização mais rápida das medidas do programa social comunitário torna-as então um património institucional da CEE. Avança-se nos domínios da protecção de categorias sociais mais desfavorecidas, da igualdade entre os homens e as mulheres, da higiene e segurança e dos direitos dos trabalhadores (nos casos de despedimento colectivo e de transferência de empresa).

A terceira fase (1979-1985) representa uma *travagem da política social*<sup>5</sup>. O segundo choque petrolífero, o aumento do desemprego, as posições patronais e o bloqueamento, por parte do governo britânico conservador, dos projectos sociais da Comissão explicam a diminuição e o impasse nas directivas. Apesar disso, o segundo programa social da Comissão (1984) revela já certas preocupações com a crise: acções a favor do emprego dos jovens, mulheres e desempregados de longa duração, aspectos sociais das mudanças tecnológicas, diálogo social entre os parceiros sociais.

A quarta fase manifesta o *reforço da dimensão social* e começa em 1985, com o aumento da influência do presidente da Comissão, J. Delors, que introduz a ideia de uma relação dialéctica entre o social e o económico, com prioridade do primeiro. Esta perspectiva depara com a oposição da Inglaterra. Delors esperava que o diálogo social de Val Duchesse permitisse ultrapassar este impasse mediante a instauração de uma Carta Social, que só viria a ser aprovada em 1989. Por iniciativa da Comissão, os representantes dos sindicatos europeus (Confederação Europeia dos Sindicatos — CES) e do patronato (Centro Europeu das Empresas Públicas — CEEP e União das Indústrias da Comunidade Europeia — UNICE) começam a elaborar «pareceres comuns» sobre a cooperação em matéria de crescimento, emprego, formação e motivação dos trabalhadores em relação à introdução de novas tecnologias.

Na cimeira de Val Duchesse são criados dois grupos de trabalho, um encarregado das questões macroeconómicas e o outro das microeconómicas. Entre 1986 e 1987 realizam-se três acordos sobre a política de emprego, o que deixa transparecer o bom andamento do diálogo social. No entanto, a partir de

<sup>5</sup> Observe-se a proximidade entre as fases da Europa social após 1974 e a periodização por nós proposta para as relações industriais em Portugal (cf. Lima, 1991).

1987, as discussões sobre a flexibilidade do trabalho começam a revelar-se conflituosas, o que provoca um novo abrandamento no diálogo social.

Em 1987 entra em vigor o Acto Único, que fixa o objectivo da constituição de um espaço económico sem fronteiras em 1 de Janeiro de 1993.

No plano social, o Acto Único introduz duas inovações no Tratado. O artigo 118.º-A dispõe que os Estados membros devem procurar promover a melhoria do ambiente do trabalho, para proteger a segurança e a saúde dos trabalhadores, com o objectivo de harmonizar as condições existentes. Para a realização deste objectivo, o Conselho, decidindo, por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, em cooperação com o Parlamento Europeu e após consulta da Comissão Económica e Social, delibera, mediante directiva, prescrições mínimas aplicáveis progressivamente, tendo em conta condições e regulamentações técnicas existentes em cada um dos Estados membros. O diálogo social é institucionalizado pelo artigo 118.º-B: a Comissão esforça-se por desenvolver o diálogo entre os parceiros sociais a nível europeu, que pode desembocar em relações convencionais.

O Acto Único requereu a reforma das competências institucionais europeias, ao multiplicar as directivas em matéria de *higiene e segurança no trabalho*, com a regra do voto por maioria qualificada. As outras questões sociais mantinham-se submetidas à regra da unanimidade.

O Acto Único procurou também promover a coesão económica e social da CEE e reforçar o princípio da solidariedade. Pretendia-se, assim, que houvesse uma aproximação dos Estados membros em relação ao desenvolvimento económico e social, designadamente através dos fundos comunitários (FEDER, FEOGA, FSE).

Fazendo o balanço do Acto Único, pode afirmar-se que a regra da maioria qualificada permitiu a adopção de 15 directivas desde 1987, o que significa dez vezes mais do que nos dez anos precedentes e é um indicador de avanço no direito social comunitário. No entanto, a regra da unanimidade para as questões sociais exteriores à higiene e segurança bloqueou o progresso da dimensão social.

A adesão de países como a Espanha, Portugal e Grécia, com níveis de desenvolvimento económico e social inferiores, contribuiu, por outro lado, para o aumento da diferenciação das situações sociais no seio da CEE, bem como para o aumento dos riscos de *dumping* social.

A constituição de uma Carta Social, que viria a ser adoptada em 1989, tornou-se uma necessidade para cimentar os mínimos sociais comuns e garantir um certo nível de coesão económica e social.

A adopção da Carta por onze dos doze Estados membros da CEE (a Inglaterra absteve-se) simboliza o reconhecimento do modelo social europeu, que garante que o mercado único deve ser acompanhado por um «espaço social europeu» que exclua o *dumping* social.

O papel de Delors neste processo foi decisivo, com uma acção forte e eficaz em torno da coesão económica e social e do diálogo social. A prioridade do

tema «criação e desenvolvimento do emprego» justificava-se para evitar distorções na concorrência.

Ao mesmo tempo que a Carta era adoptada, a Comissão elaborou um programa de acção em matéria social que planeava diversos instrumentos comunitários (regulamentos, directivas, recomendações) que permitissem completar os objectivos do mercado interno.

No entanto, há quem veja nesse programa insuficiências grandes <sup>6</sup>. Em primeiro lugar, ele ratificava o princípio da *subsidiariedade*, que significava que cada Estado conservava as suas competências soberanas em matéria social e, por isso, podia evadir-se às regras comunitárias. Por outro lado, como havia prazos de dezoito a vinte e quatro meses para que os Estados membros efectivassem as directivas sociais, o «social» corria o risco de se atrasar em relação ao «económico». Finalmente, questões importantes, como a subcontratação, a abertura dos mercados públicos e a informação e consulta dos trabalhadores na empresa, não eram abordadas.

De qualquer modo, o mesmo autor reconhece que o espaço social europeu não se reduz a disposições legislativas e que o modelo de relações industriais é decisivamente marcado por uma área contratual, produzida pela acção e negociação dos representantes dos empresários e dos trabalhadores.

Ainda em 1989 a Comissão propôs a revitalização do diálogo social mediante a criação de um grupo de pilotagem ao mais alto nível. Neste âmbito, a CES propunha-se dar um salto qualitativo, mas a UNICE travou esse impulso, o que revelou, mais uma vez, que só compromissos entre parceiros sociais, por um lado, e entre países, por outro, permitem fazer avançar a Europa social.

Em 1990 chegou-se, finalmente, a um parecer comum sobre a educação e a formação profissional. No mesmo ano é assinado o primeiro acordo-quadro europeu entre o CEEP e a CES (transporte ferroviário e distribuição de energia). É também produzido um parecer sobre a criação de um espaço europeu de mobilidade profissional e geográfica e a melhoria do mercado de trabalho.

O percurso das negociações sobre a *flexibilidade* do trabalho e do emprego foi mais difícil: só em 1991 se chegou a um acordo dos parceiros sociais, o que revela também a centralidade daquele tema no terreno das relações industriais.

Até 1992 a grande maioria das directivas do Conselho diziam respeito à higiene e segurança, enquanto os temas relativos à reorganização do tempo de trabalho e ao *comité* de empresa europeu continuavam em debate.

Importa também salientar duas recomendações do Conselho em matéria de protecção social: (a) convergência dos objectivos e políticas de protecção dos Estados membros; (b) políticas de luta contra a exclusão, pela definição de critérios para a instauração de um rendimento mínimo garantido.

Relembremos agora que a exigência da unanimidade para a adopção de textos que não tivessem como objecto a higiene e segurança não permitiu o avanço

---

<sup>6</sup> Vogel-Polski (1991), pp. 9-10.

e concretização da Carta Social. O *Tratado de Maastricht*, aprovado em Dezembro de 1991 e assinado em Fevereiro de 1992 sob a presidência portuguesa, vem permitir ultrapassar esta situação. Trata-se, provavelmente, de uma *nova fase da Europa social*, cujos contornos são difíceis de prever, mas que pode marcar um novo desenvolvimento da dimensão social <sup>7</sup>.

O *Acordo sobre a Política Social*, anexo ao Tratado, assinado por onze Estados membros (a Inglaterra não o adoptou, o que já tinha acontecido com a Carta Social), lança as bases de uma legislação comunitária no domínio social e de uma negociação colectiva europeia <sup>8</sup>.

De um modo geral, o Tratado constitui um marco histórico importante no processo de integração europeia. Ele introduz alterações significativas nos Tratados de Paris e de Roma e no Acto Único, tanto no que respeita aos objectivos, estrutura e funcionamento da União Europeia como no que diz respeito às actividades desenvolvidas na Comunidade.

Ele propõe uma problemática nova e mais vasta, instituindo novas competências comunitárias em áreas importantes, como a indústria, a educação, a formação profissional, a juventude, a cultura, a saúde pública, a defesa dos consumidores, as redes transeuropeias. Na generalidade, o Tratado abrange a união económica e monetária (UEM) e a união política e pretende estabelecer as bases da arquitectura da futura Europa <sup>9</sup>.

Através deste documento é confirmada a importância dos princípios da liberdade, democracia, respeito dos direitos humanos, Estado de direito, e afirma-se o desejo de aprofundar a solidariedade entre as nações, respeitando a sua história, cultura e tradições.

O artigo B define os objectivos da União. Para além dos que já figuravam no Acto Único (criação de um espaço sem fronteiras internas e reforço da coesão económica e social), incluem-se outros: a UEM implica a adopção, a prazo, de uma moeda única, uma política externa e de segurança comum, uma cidadania da União e uma estreita cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos <sup>10</sup>.

A coesão económica e social é objecto de um protocolo anexo ao Tratado, em que se prevê a criação de um fundo de coesão económica e social. A importância da convergência real conduziu Delors a apresentar, em Fevereiro de 1992, o pacote Delors II, que duplica o montante dos fundos estruturais a gastar até 1997 em Portugal, Espanha, Irlanda e Grécia. Vale a pena lembrar que em cinco anos as políticas estruturais representaram, em valor real, mais dinheiro do que o do Plano Marshall.

Importa salientar também que a actual crise económica, nomeadamente o aumento do desemprego, é de tal modo grave que justifica amplamente a decisão

---

<sup>7</sup> A aprovação do Tratado pela Dinamarca, em segundo referendo, vem reforçar esta ideia.

<sup>8</sup> Lamothe.

<sup>9</sup> J. Nunes (1993).

<sup>10</sup> Cf. Álvares.

do Conselho de Edimburgo de lançar uma iniciativa comunitária de crescimento para tentar criar 450 000 novos empregos.

O Conselho de Ministros das Finanças aprovou em 1993 um conjunto de medidas coordenadas com o objectivo de fazer crescer o emprego. Prevê-se, assim, a criação de 450 000 empregos até 1994. As intervenções comunitárias previstas contemplam a formação profissional dos desempregados, o apoio a PME e a promoção da investigação e desenvolvimento tecnológicos. Por outro lado, elas carecem de ser acompanhadas por acções específicas dos diversos Estados membros, de acordo com as particularidades das questões nacionais e regionais.

Retomando agora a análise da *dimensão social*, convém determo-nos sobre o Acordo de Política Social, assinado por onze Estados membros.

Os objectivos aí definidos são a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, uma protecção social adequada, o diálogo entre os parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos, tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro, e a luta contra as exclusões.

Por outro lado, é agora possível o *aprofundamento da legislação comunitária* no domínio social. A adopção de directivas por *maioria qualificada* no domínio das condições e ambiente de trabalho, da informação e consulta dos trabalhadores, da igualdade entre homens e mulheres e da integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho favorece o avanço nestas áreas.

Continuam submetidas ao processo de voto por *unanimidade* a segurança social, a protecção dos trabalhadores em caso de rescisão do contrato de trabalho, a representação e defesa colectiva dos interesses dos trabalhadores e das entidades patronais, as condições de emprego dos nacionais de países terceiros que tenham residência regular na Comunidade e as contribuições financeiras destinadas à promoção do emprego.

As competências comunitárias não abrangem as remunerações, o direito sindical, o direito de greve e o direito de *lock-out*.

A *participação dos parceiros sociais na construção da Europa social* é o outro vector em que o Tratado inova: a consulta dos parceiros sociais é institucionalizada e a assinatura de acordos colectivos a nível europeu é agora possível <sup>11</sup>.

Segundo o artigo 3.º do Acordo, a Comissão tem por atribuição promover a consulta dos parceiros sociais ao nível comunitário e tomará as medidas necessárias para facilitar o seu diálogo. O *negociado* tem prioridade sobre o *legal*. Os parceiros sociais assumem novas responsabilidades: consulta obrigatória, direito de intervenção, iniciativa directa, participação na implementação das directivas comunitárias.

O artigo 4.º abre a possibilidade de *negociações* ao nível comunitário, nomeadamente no plano sectorial, que podem concretizar-se em acordos colectivos aplicáveis nos vários Estados membros.

---

<sup>11</sup> Lamothe.

A política contratual e o direito convencional assumem, assim, uma importância crescente, que depende também da capacidade e da autonomia dos parceiros sociais.

Uma comissão de pilotagem dos parceiros sociais foi criada para definir os temas tratáveis em sede de negociações europeias e promover um acordo-quadro sobre o método a utilizar. Na cimeira social de 1992 aquela comissão foi substituída por uma comissão do diálogo social.

Para além disso, o Fundo Social Europeu (FSE) foi ampliado para objectivos como a adaptação às mudanças industriais e à evolução dos sistemas de produção.

A análise da evolução da Europa social permite equacionar uma questão estratégica: estão a ser criadas instituições *políticas* supranacionais, de modo a controlarem forças e actores *económicos* supranacionais.

Por outro lado, a reestruturação do espaço *económico* (grande mercado, mobilidade do capital e dos trabalhadores) deve ser acompanhada pela reorganização do espaço *social*, o que implica que os sindicatos e as organizações patronais não sejam meramente defensivos, mas se transformem em actores *negociadores* (ao nível da empresa e do sector) e *políticos*, capazes de elaborarem estratégias e propostas, em matéria de políticas sociais, industriais ou de desenvolvimento <sup>12</sup>.

### 3. OS ACTORES POLÍTICOS E SOCIAIS

A construção da Europa social depende também do jogo complexo e mutável de forças entre as instituições políticas e os parceiros sociais.

Os principais actores políticos são o *Parlamento Europeu* (PE), o *Conselho*, a *Comissão* e o *Comité Económico e Social*.

De acordo com Goetschy <sup>13</sup>, «o PE manifestou a sua determinação em matéria social, ameaçando com um veto parlamentar as directivas de ordem económica se o social não avançasse tão depressa». Tem, assim, conseguido chegar a consensos políticos sobre os *dossiers* sociais.

O *Conselho* reúne os representantes dos governos dos Estados membros e é a instância de decisão mais relevante. Já anteriormente verificámos que a extensão do voto por maioria qualificada permitirá aprofundar a legislação comunitária social em domínios importantes. As decisões reflectem estritamente os diferentes interesses nacionais e governamentais e, portanto, são influenciadas pelas mudanças políticas nacionais.

A *Comissão* é o órgão executivo das Comunidades e exprime o interesse comunitário no Conselho. Ela gere os fundos comunitários e, através da elaboração dos projectos, é a iniciadora da política comunitária. No exercício das suas funções, emite regulamentos e directivas, toma decisões e faz recomendações ou avisos.

---

<sup>12</sup> Para o caso português, cf. as conclusões do nosso livro (Lima, 1992).

<sup>13</sup> Goetschy (1991), p.191.



De um modo geral, pode dizer-se que tem sido este órgão que nos últimos anos tem procurado reestruturar e valorizar a dimensão social em nome de um «projecto europeu integrador». Para isso ela tem procurado realizar alianças com forças sociais e corpos intermédios. Só que estas forças têm interpretações divergentes das relações entre o social e o económico: para a UNICE, o social é uma consequência do desenvolvimento económico; para a CES, o social é o motor do desenvolvimento. Isto implica que a Comissão tente favorecer os compromissos, sempre que possível, não só entre países, mas também entre parceiros sociais. Trata-se de um trabalho complexo e delicado, mas indispensável ao desenvolvimento de uma consciência social europeia baseada na solidariedade.

O *Comité Económico e Social* assegura a representação institucional das diversas categorias da vida económica e social — empregadores e trabalhadores — e de todas as formas de actividade (agricultores, profissões liberais, quadros de PME, etc.). O Comité é obrigatoriamente consultado pelo Conselho sobre as propostas da Comissão num certo número de casos. Emite também pareceres por sua própria iniciativa. A actividade do Comité tem vindo a aumentar e os seus pareceres são, por vezes, de grande alcance, como aconteceu em relação à Carta Social. A sua composição tripartida representa os diversos grupos sócio-económicos e de interesses. Conforme escreve Goetschy, «a força desta instituição reside na sua capacidade em forjar consensos entre interesses corporatistas diversificados» <sup>14</sup>.

A análise da dinâmica dos actores políticos permite concluir que as alianças estratégicas entre as instâncias europeias são decisivas nos avanços e recuos da dimensão social. Por outro lado, colocam-se as questões da legitimidade política variável e da necessidade de superar o défice democrático. As influências das variáveis políticas nos sistemas de relações industriais são relevantes, o que permite falar em opções estratégicas alternativas.

Do ponto de vista institucional, assiste-se a uma deslocação dos centros de decisão, com tendência para a perda de importância das instâncias nacionais, ao mesmo tempo que a dimensão *regional* emerge como sede específica e privilegiada na definição das políticas de desenvolvimento adequadas. Aliás, o Tratado de Maastricht introduz um novo *comité* de natureza consultiva, o Comité das Regiões, composto por representantes das colectividades regionais e locais <sup>15</sup>.

Num outro plano, a Europa social tem relações com a *reestruturação dos actores sociais*: as suas bases dependem da implicação dos parceiros sociais. Daí que se justifique agora uma análise das suas forças e debilidades organizacionais.

A CES foi criada em 1973, a partir do reagrupamento das confederações dos Estados membros da CEE e das da AELE aderentes à CISL. Teve um processo

---

<sup>14</sup> Goetschy (1991), p. 192.

<sup>15</sup> Sobre a dimensão regional, cf. Lima (1992), pp. 191-192.

histórico de sucessivas adesões (as últimas foram a CFTC francesa, o DAG alemão, as comissões operárias espanholas e o sindicato grego ADEDY), o que indicia o seu poder de atracção.

Ela reúne cerca de 40 confederações e perto de 50 milhões de assalariados de 21 países da Europa, o que é um indicador de grande representatividade <sup>16</sup>. As suas actividades foram definidas na resolução do 3.º Congresso de Munique, em 1979: a organização e coordenação das acções, o desenvolvimento dos contactos com as organizações europeias, os governos e os empregadores para negociar acordos-quadros, a constituição de comissões sindicais ao nível dos sectores.

Uma vez que os sindicatos nacionais têm *culturas* e reivindicações muito diferentes (basta pensar na diversidade dos modelos alemão, de concertação, francês, de garantia jurídica dos direitos de cidadania social, italiano, de negociação descentralizada, português — «eurolatino»... —, de centralização política e intervenção estatal e jurídica, com hiperpolitização dos sindicatos e falta de autonomia dos actores sociais em relação ao Estado), o consenso faz-se geralmente a partir de propostas muito genéricas <sup>17</sup>. Para obter uma intervenção mais eficaz junto das instituições, a CES multiplica os grupos de trabalho e pratica frequentemente o *lobbying*, o que, por vezes, provoca um efeito perverso: o corte em relação às bases nacionais do movimento sindical.

Uma questão complexa resulta do facto de a CES não ter ainda um mandato para negociar convenções colectivas europeias, o que poderá, em parte, ser superado por via das comissões sindicais sectoriais (por ramos industriais, por exemplo) <sup>18</sup>.

Estamos de acordo com Goetschy quanto ao *dilema organizacional* da CES: ou aumentam a transparência e legitimidade institucionais (mas isto pode entrar o processo de decisão, pela dificuldade em conciliar os interesses divergentes dos sindicatos nacionais e das comissões sectoriais), ou o processo de decisão se torna mais rápido e eficaz, o que implica que as confederações nacionais deleguem mais poder à CES <sup>19</sup>.

Uma outra dificuldade se coloca à CES: a insuficiência de recursos em matéria de pessoal e peritos para intervir em domínios complexos da política económica e social europeia. É certo que o Instituto Sindical Europeu, que é um centro de pesquisa e documentação financiado pela Comissão, tem exercido uma acção relevante, mas esta ainda está longe de ser suficiente para suportar uma intervenção eficaz e bem informada em todas as áreas.

---

<sup>16</sup> Faltam ainda a CGT francesa e a CGTP portuguesa, que pediram já a sua adesão.

<sup>17</sup> Cf. Caire.

<sup>18</sup> Goetschy (1991), p. 188.

<sup>19</sup> Sobre a crise e mudança de modelo organizacional, cf. Tixier e Lima (1992), pp. 184-188.

Também as divisões ideológicas da organização contribuem para alguma debilidade, que se manifestou, por exemplo, quanto à admissão da CGTP portuguesa e da CGT francesa.

O desenvolvimento de um movimento sindical europeu é crucial, mas as dificuldades são múltiplas. Em qualquer caso, as implicações da integração europeia obrigarão os sindicatos a uma cooperação transnacional mais eficaz e, portanto, a uma participação num modo de regulação social europeu <sup>20</sup>. É crescente a abertura a questões como a modernização, a flexibilidade, a formação profissional, a participação social, a luta contra a exclusão, a intervenção na política económica e social. Há mesmo quem pense que a disponibilidade para um diálogo social produtivo vem mais dos sindicatos do que das organizações patronais <sup>21</sup>.

Importa agora analisar as *organizações patronais*. A UNICE foi criada em 1958. Ela reúne 33 organizações de 22 países europeus. É um modo de articulação entre confederações nacionais e funciona como grupo de pressão junto da Comissão. As suas debilidades organizacionais são também sensíveis: resistências nacionais a uma delegação de poderes na organização comunitária; divisão em tendências (por um lado, as organizações francesas, alemãs, italianas e belgas, próximas das suas identidades nacionais, e, por outro, as inglesas e holandesas, mais sensíveis aos interesses de empresas multinacionais); oposição ao princípio das convenções colectivas europeias; fragmentação; dificuldades de representação.

Apenas um subgrupo mais aberto e moderno do patronato europeu aderiu às relações contratuais a nível dos grupos e empresas europeus (Bull, BSN, ELF Aquitaine, Volkswagen, Thompson, Saint-Gobain, etc.). A UNICE não tem apoiado estas iniciativas.

Por outro lado, a estratégia do patronato, baseada na descentralização das relações industriais (negociação ao nível da empresa de questões como as novas tecnologias e a reorganização do trabalho) e na criação de mecanismos de participação dos trabalhadores controlados pela empresa, tem provocado dificuldades ao movimento sindical.

O CEEP, criado em 1961, representa as empresas públicas. Ele tem adoptado posições mais abertas em relação à dimensão social: em 1990 assinou a primeira convenção-quadro europeia, o que indicia a sua modernização.

*Em síntese*, o patronato continua a evidenciar reservas quanto à extensão das competências comunitárias em matéria social, enquanto os sindicatos defendem uma convergência progressiva em direcção a um nível social mais elevado. A evolução da Europa social depende, em grande parte, de reformas organizacionais dos actores sociais europeus e das estratégias das confederações nacionais <sup>22</sup>. A construção concertada e progressiva de um sistema europeu de relações industriais (diálogo social, correspondência de qualificações, convenções

---

<sup>20</sup> Sobre este ponto, cf. Hyman (1991).

<sup>21</sup> Jacquemin.

<sup>22</sup> Cf. Goetschy.

européias, direitos sociais mínimos) depende menos de uma política conduzida de cima para baixo (a partir de Bruxelas) do que de modos de participação e de extensão da via convencional a nível europeu. Por outras palavras, assim como os sistemas de relações industriais nacionais são mais marcados pelo papel do Estado ou pelo dos actores sociais, também o sistema europeu depende do grau de mudança, democracia e autonomia dos actores. O estatuto sócio-político das organizações representativas, as suas práticas e ideologias, complexas, heterogéneas e em transformação, estruturam a evolução da Europa social.

#### 4. POSIÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES SINDICAIS E PATRONAIS PORTUGUESAS

##### a) A CEE

Interessa agora analisar as opiniões das associações de interesses em relação à CEE, começando pelas *centrais sindicais*.

Para a CGTP, a construção europeia tem-se caracterizado por atributos classistas e antidemocráticos. Tem havido ausência de uma política social comunitária que combata o desemprego e as exclusões sociais.

Para a UGT, a economia portuguesa poderá tirar vantagens superiores aos inconvenientes. No entanto, a coesão económica deverá ser acompanhada pela coesão social. A Europa social caminha mais lentamente do que a Europa económica. Apoia o reforço do papel dos parceiros sociais, do diálogo e da contratualização social.

##### b) A CARTA SOCIAL

A CGTP votou favoravelmente o parecer da CES sobre a Carta Social e interveio junto do PE e do governo português em defesa do carácter vinculativo que o documento deveria assumir. Como a Inglaterra não subscreveu a Carta e, além disso, ela não é vinculativa, a política social é afectada. É criticado também o facto de o calendário para a elaboração de um programa de acção não ser rígido. A Carta não passa, assim, de uma referência para o movimento sindical quanto à luta pela dimensão social do mercado interno. Finalmente, regista-se a ausência de directivas sociais fundamentais em 1993, que é a data estipulada para a entrada em funcionamento do mercado interno. O programa social atrasa-se, assim, em relação ao programa económico.

A UGT define a Carta como uma «declaração solene de intenções» e acusa o Conselho e a Comissão de insuficiente vontade política na realização das medidas de política social. As directivas mais importantes (subcontratação, redução do tempo de trabalho, regulamentação do trabalho atípico, protecção face aos despedimentos colectivos, igualdade entre homens e mulheres) continuam

bloqueadas. A Europa a duas velocidades e o *dumping* social ameaçam os trabalhadores. A regra da unanimidade tem bloqueado avanços significativos. O mercado único europeu e a consequente mobilidade dos trabalhadores, bens, serviços e capitais exigem um mínimo de harmonização social, sem o que existem sérios riscos de retrocessos na coesão económica e social.

*c) COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL*

Para o movimento sindical europeu, a falta de participação dos parceiros sociais e dos representantes do poder local e regional não tem sido favorável à adequação dos fundos comunitários às necessidades do desenvolvimento e à transparência nas decisões de atribuição dos fundos. Também as comissões de acompanhamento e gestão não foram suficientemente participadas pelos parceiros sociais. Se a política económica comunitária insistir nos critérios de convergência nominal e dificultar a convergência real, o orçamento comunitário tornar-se-á insuficiente.

Para a CGTP, a coesão social deverá ser obtida através de uma política que assegure o desenvolvimento e dê prioridade ao emprego, visando a aproximação progressiva dos níveis de desenvolvimento e das condições de vida dos Estados membros. Para o caso específico de Portugal, a CGTP considera que uma parte significativa dos dinheiros comunitários não se traduziu na modernização desejada, antes favoreceu os empresários, que não investiram na formação profissional.

Para a UGT, a duplicação dos fundos estruturais (pacote Delors I) foi determinante na modernização económica e social do país. Portugal deverá bater-se intransigentemente pela aprovação do pacote Delors II. Só com apoios específicos o país ultrapassará a sua situação periférica ao nível das infra-estruturas económicas e sociais. Tal como a CGTP, a UGT defende a participação acrescida da sociedade civil e dos parceiros sociais na utilização dos apoios comunitários. Esta utilização exige a criação de mecanismos de diálogo e concertação social. Mais importante do que subsidiar empresas, será proporcionar-lhes um clima mais favorável, com implicações na melhoria da produtividade e na internacionalização. Os factores estratégicos serão os seguintes: sistema de ensino, formação profissional, comunicações e investigação científica e tecnológica.

*d) ACORDOS ECONÓMICOS E SOCIAIS*

Vale a pena referir as posições divergentes das duas centrais sindicais quanto aos acordos celebrados, não só porque revelam importantes indicadores estratégicos, mas também porque se inserem na articulação entre a política social comunitária e a nacional.

Em Outubro de 1990 foi assinado o Acordo Económico e Social (AES), que, para além da negociação salarial, incluía matérias importantes: saúde, higiene e segurança, formação profissional, segurança social, pré-reforma e sistemas especiais de protecção para os trabalhadores dos sectores em crise, redução e organização do tempo de trabalho, regime jurídico da negociação colectiva, justiça do trabalho, elevação da idade de admissão e trabalho de menores.

Ao contrário da UGT, a CGTP não subscreveu o Acordo, entre outras razões, porque, segundo esta central, a revisão das leis laborais que se sucedeu ao AES implicou importantes retrocessos sociais, designadamente quanto aos despedimentos e organização do trabalho.

Em 1992 foi realizado um novo acordo de política de rendimentos. Também aqui as posições das duas centrais divergiram. A CGTP não assinou e a UGT considerou que a avaliação feita permitia concluir que o crescimento real de salários em Portugal era o mais elevado da CEE. No entanto, a UGT considerou que ainda não foram concretizados importantes aspectos dos acordos: a criação do Instituto Tripartido de Saúde, Segurança e Higiene, a reforma do sistema de reparação dos acidentes de trabalho e doenças profissionais, muitas medidas do Acordo sobre Formação Profissional, a criação do Observatório Tripartido do Emprego <sup>23</sup>.

#### *e) TRATADO DE MAASTRICHT*

Para a CGTP, este Tratado tem matérias que colidem com competências reservadas aos Estados membros. O povo português deverá ser consultado através de um referendo. Por outro lado, a Constituição não deveria ter sido revista em ordem à sua adequação ao Tratado, antes do processo de ratificação. A posição da CGTP é desfavorável à entrada em vigor do Tratado e à sua ratificação por Portugal por causa dos defeitos e lacunas do texto. A CGTP reclama que sejam abandonadas as políticas restritivas e monetaristas, que estão na base da degradação do emprego e das condições de vida dos trabalhadores e da desilusão crescente da opinião pública na Comunidade. Ela entende ser necessária uma estratégia de relançamento económico, designadamente através da redução coordenada das taxas de juro, a aprovação das propostas Delors II em matéria de coesão e ainda a implementação da Carta Social.

Vale a pena salientar que alguns dirigentes da CGTP tomaram uma posição menos crítica. Para Kalidás Barreto, por exemplo, Maastricht contém mais benefícios do que prejuízos. Invocando as conclusões da CES — e lembre-se que a CGTP pediu a adesão à CES —, é necessário que o movimento sindical europeu apoie, a nível europeu e nos diferentes Estados membros, a ratificação do Tratado. Entre outras razões justificativas referem-se: a cidadania europeia, o primado do político sobre o técnico, a política comum do ambiente, o reforço

da defesa da saúde pública, a defesa dos consumidores, a prevenção da marginalização de vastas camadas sociais através de uma política social europeia, a criação de um Comité das Regiões, a duplicação dos fundos comunitários.

Para a UGT, as conclusões da cimeira de Maastricht e, nomeadamente, o Protocolo Social aí aprovado abrem perspectivas positivas no avanço da Europa social. Os avanços realçados dizem respeito ao reconhecimento do papel do diálogo social, à possibilidade de relações contratuais imperativas nos Estados membros, ao reforço da participação dos parceiros sociais na tomada de decisões e à diminuição da aplicação da regra da unanimidade. O Protocolo Social resultou do diálogo social, em que se obtiveram pareceres comuns na área da estratégia concertada de crescimento de emprego, novas tecnologias, perspectivas do mercado de trabalho e educação-formação. Atenta aos problemas transnacionais, a UGT acredita que o Protocolo Social imprimirá um carácter vinculativo aos acordos-quadros europeus.

A análise das posições das duas centrais evidenciou algumas divergências de avaliação, que resultam, a nosso ver, do peso diferenciado que as *consciências políticas* e as *novas consciências gestionárias* têm nas duas confederações <sup>24</sup>.

As *consciências políticas*, que representam o mundo típico das sociedades industriais, caracterizam os operários qualificados das indústrias tradicionais. As lutas contra a dependência externa e o capital estrangeiro revelam um certo proteccionismo pouco aberto para o exterior. Em contrapartida, as *novas consciências gestionárias*, típicas da transição para uma sociedade neo e, por vezes, pós-industrial, que se encontram em técnicos e trabalhadores muito qualificados das novas tecnologias de informação, evidenciam uma abertura maior ao exterior, à modernização e ao controle político do espaço económico. As mudanças na acção e na organização sindicais reflectem-se numa nova agenda de negociações: a redistribuição do trabalho e a participação no processo de introdução de novas tecnologias e de modos mais democráticos de organização do trabalho.

A dicotomia *tradicional/moderno*, que atravessa os sindicatos, aplica-se também às *organizações patronais*. Quando estão em causa problemas de mutação diacrónica (mobilidade, modernização, desenvolvimento, flexibilidade), que a CEE vem acelerar, é compreensível a existência de diferenças que relevam daquela tensão.

Começaremos a análise pela *Confederação da Indústria Portuguesa* (CIP).

A CIP mantém algumas reservas em relação ao Tratado de Maastricht e à UEM. Aquando da sua conferência de imprensa de Setembro de 1992, ela verifica o abrandamento do crescimento económico mundial e o recomeço da divergência das economias europeias. A maioria das moedas europeias estavam a perder valor face ao marco alemão. Assim, a implantação da moeda única

---

<sup>24</sup> Sobre este ponto, cf. Lima (1992), *maxime* pp. 132-133, 144-161 e 182-184. Admitimos que é esta variável mais *sociológica* — o tipo de consciência — que explica, quer as tensões que atravessam cada uma das centrais sindicais, quer a sua evolução ao longo do tempo.

até ao final do século seria utópica. A situação da instabilidade cambial agrava o processo. Por outro lado, os mercados de destino das exportações portuguesas não apresentam perspectivas de crescimento nos próximos anos. Desta forma, a CIP receia que os fundos estruturais necessários à compensação para Portugal dos pesados riscos do mercado interno e da UEM não sejam aprovados pelo Conselho Europeu. Também os problemas do Leste europeu podem vir a constituir um obstáculo à concessão de fundos suficientes para os países menos desenvolvidos.

A CIP considera, assim, a política de convergência escolhida pelo governo português como penosa para o sistema produtivo e denuncia a existência de muitas indústrias em dificuldade e até em risco de morte. O governo, ao assinar o Tratado, não conseguiu as necessárias garantias de obtenção de contrapartidas financeiras para compensar a perda de autonomia na gestão da sua política monetária e cambial. A CIP propõe que Portugal repense qual a opção mais segura. No momento em que vários governos europeus se preparam para «renegociar» o Tratado, o governo português deverá promover um debate em que a identidade e o futuro do país não sejam postos em causa.

Para o presidente da CIP, Pedro Ferraz da Costa, Portugal não teria vantagens em entrar num grupo extraordinariamente dinâmico, até porque este não se tem comportado recentemente desta forma: o crescimento produtivo europeu tem sido mais baixo do que o do Japão ou do que o dos EUA e tem vindo a diminuir desde 1991<sup>25</sup>. Ferraz da Costa critica ainda a Carta Social. Esta visava compensar os trabalhadores e as forças sindicais pela posição de desvantagem relativa em que estavam face aos benefícios de que as empresas usufruíam com a criação do mercado interno. Era a compensação de cinco anos (1985-1990), que teriam sido extraordinariamente favoráveis para as empresas. Assim, através da Carta pretende-se harmonizar as condições de trabalho e salário dentro da CEE e instaurar negociações salariais europeias. Para Ferraz da Costa isto aponta para uma harmonização por cima, o que, no seu entender, irá trazer consequências negativas e problemas de competitividade para os países que já têm custos de trabalho por unidade de produto mais elevados do que os outros.

Como cenário futuro, o presidente da CIP antevê, em Portugal, que o nivelamento das aspirações, em termos de consumo, provoque uma aproximação mais rápida dos salários reais e uma consequente baixa de remuneração do capital, acompanhada de uma tendência para a desindustrialização. As directivas previstas em matéria de higiene e segurança e o conjunto de regras do Protocolo Social do Tratado de Maastricht provocariam um aumento dos custos não salariais europeus e acentuariam a perda de competitividade da Europa no mundo. Sem Maastricht é possível às economias melhorarem mais rapidamente, tornarem-se mais competitivas e preservarem o nível do emprego.

As posições recentes da CIP mantêm assim uma certa *continuidade* em relação ao passado: reservas quanto às condições de adesão de Portugal à CEE, necessidade



de condições e protecções para garantir a competitividade das empresas no mercado europeu, oposição à união política, nacionalismo.

A estratégia da *Associação Industrial Portuguesa* (AIP) é mais pragmática e moderada. Ela considera que o Tratado de Maastricht estabeleceu um dos caminhos possíveis para chegar à União Europeia.

Dever-se-iam criar mecanismos institucionais eficazes de concertação das políticas económicas e monetárias que permitam salvaguardar o interesse comunitário. Sublinha-se, assim, a importância de uma concertação política que acompanhe a dimensão económica. No que respeita à coesão económica e social, defende-se um espaço comunitário solidário e mais homogéneo. A AIP considera que o Comité das Regiões, instituído pelo Tratado, pode facilitar a atenuação das assimetrias regionais.

Defende-se claramente a convergência real das economias, bem como o pacote Delors II. A UEM poderá constituir um enquadramento coerente e incentivador do ajustamento da economia portuguesa, desde que disponha de mecanismos financeiros adequados que minorem os respectivos custos.

A AIP sublinha a importância dos comportamentos sindicais para o combate à inflação: eles devem respeitar as taxas de referência para os aumentos salariais a negociar em sede da concertação social, não reivindicando aumentos que não tenham em conta a evolução da produtividade.

Por outro lado, o Estado deverá contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de mercado: rigor orçamental, desburocratização, melhoria da distribuição, qualidade de informação disponível para os agentes económicos, diminuição da rigidez da legislação laboral. Mas é sobretudo do lado da oferta — e, portanto, do lado do investimento — que se joga o sucesso do controle da inflação numa perspectiva de longo prazo.

A AIP elabora, assim, as suas recomendações:

- Portugal tem de ser parte plena da corrente fundamental da integração europeia. Não pode influenciar de forma determinante essa corrente, mas poderá negociar as condições e contrapartidas do ajustamento da sua economia à UEM;
- A coesão económica e social tem de ser um elemento-chave na construção europeia;
- A CEE não pode progredir sem o apoio dos sindicatos;
- O princípio da subsidiariedade não pode prejudicar a defesa dos interesses dos Estados membros mais pequenos;
- Num contexto de integração do escudo no mecanismo de taxas de câmbio do SME e livre circulação de capitais, o combate à inflação cabe agora principalmente à política de rendimentos e à política orçamental;
- A redução do peso das despesas públicas deve ser acompanhada da modernização da administração pública e da diminuição da dívida pública e deve salvaguardar um aumento do nível de educação dos Portugueses.

Terminaremos a análise das organizações patronais com duas breves referências às associações de comerciantes e de agricultores.

Em 1992 a *Confederação do Comércio Português* (CCP), através do seu presidente, considerou relevante o papel da associação na concertação social e realçou o papel desta última, de acordo com o Protocolo Social de Dezembro de 1992. Atendendo a que o comércio e serviços são responsáveis por cerca de 60% do PIB da CEE e 60% da população activa, é fundamental garantir que as organizações europeias do comércio sejam reconhecidas em definitivo como parceiro social específico, próprio, capaz e insubstituível para efeitos do Protocolo Social, em termos de igualdade com a UNICE e a CEEP.

Finalmente, faremos uma breve referência à *Confederação dos Agricultores de Portugal* (CAP). A integração europeia implica para a agricultura portuguesa dificuldades sensíveis, que requerem um apoio político considerável que as compense. Um assessor da CAP, João Valentim, entendeu que a criação do Conselho Económico e Social (CES) tinha atribuições que colidiam com as conferidas ao Conselho Permanente de Concertação Social (CPCS), admitindo a perda de autonomia deste último <sup>26</sup>. O acesso aos órgãos de concertação europeus é importante para a CAP. Mas esta não deixa de alertar para o facto de o Acordo Económico e Social (AES), de 1990, não ter sido assinado pela CAP, pelo facto de a componente económica ter sido absolutamente marginalizada. No que respeita à agricultura, definido o objectivo da convergência real com a CEE, o documento limita-se a uma vaga referência à necessidade de salvaguardar os rendimentos dos agricultores, pela aproximação dos preços agrícolas aos da CEE, mas omitindo as referências mais importantes para a agricultura nacional, como sejam a necessidade de salvaguardar a sua especificidade, no quadro da reforma da PAC e das negociações do Uruguay Round. Defende-se a aproximação dos factores de produção aos vigentes na Comunidade e a necessidade de aplicação integral no nosso país dos regulamentos comunitários, bem como uma ajuda directa ao rendimento dos agricultores.

## 5. FORMAS E NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO DOS PARCEIROS SOCIAIS

O último tema deste artigo reporta-se à participação dos parceiros sociais na CEE, com atenção particular ao caso português. Utilizaremos principalmente o estudo realizado para a Comissão das Comunidades Europeias pela empresa FERE — Consultants e o relatório português, em que participámos, elaborado pelo Dr. Paulo Alves <sup>27</sup>.

O estudo baseou-se numa avaliação, realizada por doze peritos, da intensidade da participação (forte-fraca-inexistente) dos parceiros sociais para toda uma

---

<sup>26</sup> Cf. Valentim, in revista *Indústria*, n.º 11, Novembro de 1992.

<sup>27</sup> Bibliografia.

série de políticas públicas (quinze rubricas) ao nível nacional e regional/local, segundo o estágio de intervenção desta participação (da elaboração das políticas à sua avaliação).

Os quadros que se seguem resumem para os onze países para os quais a síntese foi estabelecida sob a forma de quadro as avaliações realizadas. Um país (a Dinamarca) forneceu uma resposta mais qualitativa.

Os quadros permitem as conclusões seguintes:

- 1) No que respeita ao estágio de intervenção da participação, ela é geralmente mais forte quanto à consulta prévia ou à associação à definição de políticas. É geralmente fraca no que se refere à avaliação das políticas;
- 2) No que respeita ao grau de descentralização da participação, a participação é mais intensa a nível nacional do que a nível regional ou local. No entanto, a participação dos parceiros sociais a nível regional tende a aumentar (com a extensão da descentralização das competências na maioria dos países) e é habitualmente mais intensa quando os parceiros sociais são associados à gestão das políticas.

Uma outra questão tem que ver com o grau de institucionalização da participação dos parceiros sociais nas políticas públicas.

Um organismo do tipo «conselho económico e social» existe em oito países: Bélgica, Espanha, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda e Portugal (CES). De uma forma geral, com excepção dos países do Benelux (por causa da importância da política salarial e de rendimentos), da Irlanda e de Portugal, o órgão da concertação parece ter mais uma importância formal e uma influência limitada do que um peso real nas decisões públicas e na avaliação dos seus efeitos.

Na maioria dos países o Estado tem um papel essencial na organização e no funcionamento do diálogo social. As excepções mais visíveis são a Grécia e a Inglaterra.

A função do Estado é relevante no apoio às instâncias formais de concertação entre parceiros sociais. É-o também na intervenção mais ou menos activa na animação do diálogo social entre actores sociais. Em alguns países há uma preocupação do Estado em associar os parceiros sociais à definição e à gestão da política económica e social (países do Benelux, Irlanda, Itália, Espanha, Portugal e Grécia) <sup>28</sup>.

Salienta-se que as relações *formais* entre Estado e parceiros têm um grande peso em Portugal, Irlanda e Luxemburgo, onde a concertação tripartida tem uma tradição sólida. Noutros países as relações *informais* parecem mais importantes.

Quanto aos *modelos de diálogo social* identificáveis nos Estados membros, não há uniformidade: cada país tem um tipo de problemas e de modelo específicos.

---

<sup>28</sup> Sobre a polarização dos actores no Estado, cf., nomeadamente, Lima (1992), Lucena e Stoleroff.

# Consulta prévia à definição de políticas

[QUADRO N.º 1]

| Política                                                           |        | A       | B        | E        | F        | G      | IR      | IT       | L       | HOL      | P        | RU       |
|--------------------------------------------------------------------|--------|---------|----------|----------|----------|--------|---------|----------|---------|----------|----------|----------|
| Administração pública .....                                        | N<br>R | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>X  | XX<br>X  | O<br>O | XX<br>- | XX<br>XX | X<br>-  | --<br>-- | XX<br>O  | X<br>X   |
| Política de emprego e de-<br>semprego .....                        | N<br>R | X<br>-  | XX<br>XX | XX<br>XX | XX<br>X  | O<br>O | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>X  | X<br>-   |
| Legislação de trabalho e polí-<br>tica (mercado de trabalho) ..... | N<br>R | X<br>-  | XX<br>X  | XX<br>XX | XX<br>X  | O<br>O | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>- | XX<br>-  | XX<br>X  | X<br>O   |
| Higiene/acidentes de traba-<br>lho .....                           | N<br>R | X<br>-  | XX<br>XX | XX<br>O  | XX<br>X  | O<br>O | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>- | XX<br>-- | XX<br>XX | XX<br>-  |
| Saúde pública .....                                                | N<br>R | X<br>-  | XX<br>O  | XX<br>X  | XX<br>X  | O<br>O | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>- | XX<br>-- | X<br>O   | X<br>X   |
| Regimes de reforma .....                                           | N<br>R | X<br>-  | XX<br>O  | XX<br>O  | XX<br>X  | O<br>O | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>- | XX<br>-- | XX<br>O  | X<br>X   |
| Política social (apoio aos des-<br>favorecidos) .....              | N<br>R | O<br>-  | O<br>O   | XX<br>XX | XX<br>X  | O<br>O | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>- | XX<br>-- | XX<br>O  | X<br>-   |
| Formação profissional .....                                        | N<br>R | X<br>-  | O<br>XX  | XX<br>XX | XX<br>XX | X<br>X | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>XX | XX<br>-  |
| Alojamento .....                                                   | N<br>R | O<br>-  | O<br>O   | X<br>XX  | X<br>X   | O<br>O | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>- | X<br>--  | X<br>O   | X<br>X   |
| Organização do território .....                                    | N<br>R | O<br>-  | O<br>O   | X<br>X   | X<br>X   | O<br>O | XX<br>- | X<br>XX  | XX<br>- | X<br>--  | X<br>O   | X<br>-   |
| Política económica geral .....                                     | N<br>R | X<br>-  | XX<br>XX | XX<br>XX | XX<br>X  | O<br>O | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>- | XX<br>-- | XX<br>O  | X<br>X   |
| Política industrial .....                                          | N<br>R | O<br>-  | X<br>-   | X<br>O   | O<br>O   | O<br>O | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>- | X<br>--  | X<br>X   | XX<br>XX |
| Política fiscal .....                                              | N<br>R | O<br>-  | XX<br>O  | X<br>O   | X<br>O   | O<br>O | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>- | X<br>--  | O<br>O   | X<br>X   |
| Política monetária .....                                           | N<br>R | O<br>-  | X<br>O   | X<br>O   | X<br>O   | O<br>O | XX<br>- | X<br>O   | XX<br>- | X<br>--  | O<br>O   | X<br>X   |
| Política de imigração .....                                        | N<br>R | X<br>-  | X<br>O   | O<br>X   | O<br>O   | O<br>O | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>- | X<br>--  | O<br>O   | X<br>-   |

A = Alemanha.

B = Bélgica.

E = Espanha.

F = França.

G = Grécia.

IR = Irlanda.

IT = Itália.

L = Luxemburgo.

HOL = Holanda.

P = Portugal.

RU = Reino Unido.

XX = intervenção forte.

X = intervenção fraca.

O = intervenção nula.

N = nível nacional.

R = nível regional/local.

Associação à definição de políticas

[QUADRO N.º 2]

| Política                                                         |        | A       | B        | E        | F        | G      | IR      | IT      | L       | HOL      | P        | RU      |
|------------------------------------------------------------------|--------|---------|----------|----------|----------|--------|---------|---------|---------|----------|----------|---------|
| Administração pública .....                                      | N<br>R | XX<br>- | XX<br>X  | XX<br>X  | XX<br>X  | O<br>O | XX<br>- | O<br>O  | O<br>-  | -<br>-   | X<br>O   | X<br>X  |
| Política de emprego e de-<br>semprego .....                      | N<br>R | X<br>-  | -<br>XX  | X<br>X   | XX<br>X  | O<br>O | XX<br>- | O<br>XX | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>X  | XX<br>- |
| Legislação de trabalho e polí-<br>tica (mercado de trabalho) ... | N<br>R | X<br>-  | XX<br>X  | XX<br>X  | XX<br>X  | O<br>O | XX<br>- | O<br>XX | XX<br>- | XX<br>-  | XX<br>O  | X<br>O  |
| Higiene/acidentes de traba-<br>lho .....                         | N<br>R | X<br>-  | XX<br>XX | XX<br>O  | XX<br>X  | O<br>O | XX<br>- | X<br>O  | XX<br>- | XX<br>-  | XX<br>XX | XX<br>- |
| Saúde pública .....                                              | N<br>R | X<br>-  | XX<br>O  | XX<br>X  | XX<br>X  | O<br>O | XX<br>- | X<br>O  | X<br>-  | XX<br>-  | X<br>O   | X<br>X  |
| Regimes de reforma .....                                         | N<br>R | X<br>-  | XX<br>O  | XX<br>O  | XX<br>X  | O<br>O | XX<br>- | O<br>O  | XX<br>- | XX<br>-  | X<br>O   | X<br>X  |
| Política social (apoio aos des-<br>favorecidos) .....            | N<br>R | X<br>-  | O<br>O   | X<br>XX  | X<br>X   | O<br>O | XX<br>- | O<br>O  | XX<br>- | XX<br>-  | X<br>O   | X<br>X  |
| Formação profissional .....                                      | N<br>R | XX<br>- | O<br>XX  | XX<br>XX | XX<br>XX | X<br>X | XX<br>- | X<br>X  | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>XX | XX<br>- |
| Alojamento .....                                                 | N<br>R | O<br>-  | O<br>O   | O<br>X   | X<br>O   | O<br>O | XX<br>- | O<br>O  | O<br>-  | X<br>-   | O<br>O   | X<br>X  |
| Organização do território .....                                  | N<br>R | O<br>-  | O<br>O   | X<br>X   | X<br>X   | O<br>O | XX<br>- | O<br>O  | O<br>-  | X<br>-   | O<br>O   | X<br>X  |
| Política económica geral .....                                   | N<br>R | X<br>-  | XX<br>XX | X<br>X   | XX<br>X  | O<br>O | XX<br>- | O<br>O  | XX<br>- | XX<br>-  | X<br>O   | X<br>-  |
| Política industrial .....                                        | N<br>R | O<br>-  | X<br>-   | X<br>X   | O<br>O   | O<br>O | XX<br>- | O<br>O  | XX<br>- | X<br>-   | X<br>X   | X<br>X  |
| Política fiscal .....                                            | N<br>R | O<br>-  | XX<br>O  | O<br>O   | O<br>O   | O<br>O | XX<br>- | O<br>O  | X<br>-  | X<br>-   | O<br>O   | X<br>-  |
| Política monetária .....                                         | N<br>R | O<br>-  | X<br>O   | O<br>O   | O<br>O   | O<br>O | XX<br>- | O<br>O  | O<br>-  | X<br>-   | O<br>O   | X<br>-  |
| Política de imigração .....                                      | N<br>R | X<br>-  | X<br>O   | O<br>O   | O<br>O   | O<br>O | XX<br>- | O<br>O  | XX<br>- | X<br>-   | O<br>O   | X<br>O  |

A = Alemanha.  
B = Bélgica.  
E = Espanha.  
F = França.  
G = Grécia.  
IR = Irlanda.  
IT = Itália.  
L = Luxemburgo.  
HOL = Holanda.  
P = Portugal.  
RU = Reino Unido.

XX = intervenção forte.  
X = intervenção fraca.  
O = intervenção nula.  
N = nível nacional.  
R = nível regional/local.

## Consulta prévia à concretização de políticas

[QUADRO N.º 3]

| Política                                                         |        | A       | B        | E        | F        | G      | IR      | IT       | L       | HOL      | P        | RU       |
|------------------------------------------------------------------|--------|---------|----------|----------|----------|--------|---------|----------|---------|----------|----------|----------|
| Administração pública .....                                      | N<br>R | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>X  | XX<br>X  | X<br>O | XX<br>- | O<br>O   | O<br>-  | -<br>-   | X<br>O   | X<br>X   |
| Política de emprego e de-<br>semprego .....                      | N<br>R | X<br>-  | XX<br>XX | XX<br>XX | XX<br>X  | X<br>X | XX<br>- | O<br>XX  | XX<br>- | XX<br>XX | X<br>X   | X<br>-   |
| Legislação de trabalho e polí-<br>tica (mercado de trabalho) ... | N<br>R | X<br>-  | XX<br>X  | XX<br>XX | XX<br>XX | X<br>X | XX<br>- | -<br>-   | XX<br>- | XX<br>-  | XX<br>O  | X<br>X   |
| Higiene/acidentes de traba-<br>lho .....                         | N<br>R | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>O  | XX<br>XX | X<br>X | XX<br>- | O<br>X   | XX<br>- | XX<br>-  | XX<br>XX | XX<br>XX |
| Saúde pública .....                                              | N<br>R | X<br>-  | XX<br>O  | X<br>X   | X<br>X   | X<br>O | XX<br>- | O<br>X   | XX<br>- | XX<br>-  | X<br>O   | X<br>X   |
| Regimes de reforma .....                                         | N<br>R | X<br>-  | XX<br>O  | X<br>O   | XX<br>X  | O<br>O | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>- | XX<br>-  | -<br>O   | X<br>X   |
| Política social (apoio aos des-<br>favorecidos) .....            | N<br>R | X<br>-  | O<br>O   | X<br>XX  | X<br>X   | X<br>X | XX<br>- | O<br>X   | XX<br>- | XX<br>-  | X<br>O   | X<br>X   |
| Formação profissional .....                                      | N<br>R | X<br>-  | O<br>XX  | XX<br>XX | XX<br>XX | X<br>X | XX<br>- | O<br>XX  | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>XX | X<br>X   |
| Alojamento .....                                                 | N<br>R | X<br>-  | O<br>O   | O<br>X   | O<br>O   | O<br>X | XX<br>- | O<br>O   | XX<br>- | X<br>-   | O<br>O   | X<br>X   |
| Organização do território .....                                  | N<br>R | O<br>-  | O<br>O   | X<br>XX  | X<br>X   | O<br>X | XX<br>- | O<br>X   | XX<br>- | X<br>-   | O<br>O   | X<br>-   |
| Política económica geral .....                                   | N<br>R | X<br>-  | XX<br>XX | XX<br>XX | X<br>X   | O<br>O | XX<br>- | XX<br>X  | X<br>-  | X<br>-   | X<br>O   | X<br>O   |
| Política industrial .....                                        | N<br>R | O<br>-  | X<br>-   | X<br>O   | O<br>O   | O<br>X | XX<br>- | X<br>XX  | X<br>-  | X<br>-   | X<br>X   | X<br>X   |
| Política fiscal .....                                            | N<br>R | O<br>-  | X<br>O   | O<br>O   | O<br>O   | O<br>O | XX<br>- | X<br>O   | X<br>-  | O<br>-   | O<br>O   | O<br>-   |
| Política monetária .....                                         | N<br>R | O<br>-  | X<br>O   | O<br>O   | O<br>O   | O<br>O | XX<br>- | O<br>O   | O<br>-  | O<br>-   | O<br>O   | O<br>O   |
| Política de imigração .....                                      | N<br>R | O<br>-  | X<br>O   | O<br>O   | O<br>O   | O<br>O | XX<br>- | X<br>X   | XX<br>- | X<br>-   | O<br>O   | X<br>O   |

A = Alemanha.

B = Bélgica.

E = Espanha.

F = França.

G = Grécia.

IR = Irlanda.

IT = Itália.

L = Luxemburgo.

HOL = Holanda.

P = Portugal.

RU = Reino Unido.

XX = intervenção forte.

X = intervenção fraca.

O = intervenção nula.

N = nível nacional.

R = nível regional/local.

**Associação à concretização de políticas**

[QUADRO N.º 4]

| Política                                                           |        | A       | B        | E       | F        | G      | IR      | IT      | L       | HOL     | P        | RU       |
|--------------------------------------------------------------------|--------|---------|----------|---------|----------|--------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|
| Administração pública .....                                        | N<br>R | XX<br>- | XX<br>XX | XX<br>X | XX<br>X  | X<br>O | XX<br>- | O<br>O  | O<br>-  | -<br>-  | X<br>O   | X<br>X   |
| Política de emprego e de-<br>semprego .....                        | N<br>R | X<br>-  | -<br>XX  | X<br>XX | X<br>X   | X<br>X | XX<br>- | O<br>XX | XX<br>- | XX<br>X | X<br>X   | X<br>X   |
| Legislação de trabalho e polí-<br>tica (mercado de trabalho) ..... | N<br>R | X<br>-  | X<br>X   | X<br>X  | X<br>X   | X<br>X | XX<br>- | -<br>-  | XX<br>- | XX<br>- | X<br>O   | X<br>XX  |
| Higiene/acidentes de traba-<br>lho .....                           | N<br>R | XX<br>- | XX<br>XX | X<br>O  | XX<br>XX | X<br>X | XX<br>- | O<br>O  | XX<br>- | X<br>-  | XX<br>XX | XX<br>XX |
| Saúde pública .....                                                | N<br>R | O<br>-  | XX<br>O  | X<br>X  | X<br>X   | X<br>O | XX<br>- | O<br>O  | O<br>-  | XX<br>- | X<br>O   | X<br>X   |
| Regimes de reforma .....                                           | N<br>R | X<br>-  | XX<br>O  | X<br>O  | XX<br>X  | O<br>O | XX<br>- | X<br>O  | XX<br>- | XX<br>- | X<br>O   | X<br>X   |
| Política social (apoio aos des-<br>favorecidos) .....              | N<br>R | O<br>-  | O<br>O   | X<br>XX | X<br>X   | X<br>X | XX<br>- | XX<br>O | XX<br>- | X<br>-  | X<br>O   | X<br>X   |
| Formação profissional .....                                        | N<br>R | X<br>-  | O<br>XX  | XX<br>X | XX<br>XX | X<br>X | XX<br>- | O<br>X  | XX<br>- | XX<br>X | XX<br>XX | X<br>-   |
| Alojamento .....                                                   | N<br>R | O<br>-  | O<br>O   | O<br>X  | O<br>O   | O<br>X | XX<br>- | O<br>O  | O<br>-  | X<br>-  | O<br>O   | X<br>-   |
| Organização do território .....                                    | N<br>R | O<br>-  | O<br>O   | O<br>O  | O<br>O   | O<br>O | XX<br>- | O<br>O  | O<br>-  | X<br>-  | O<br>O   | X<br>-   |
| Política económica geral .....                                     | N<br>R | X<br>-  | XX<br>XX | X<br>X  | X<br>X   | O<br>O | XX<br>- | O<br>O  | X<br>-  | X<br>-  | X<br>O   | X<br>-   |
| Política industrial .....                                          | N<br>R | O<br>-  | X<br>-   | X<br>X  | O<br>O   | O<br>X | XX<br>- | O<br>O  | X<br>-  | X<br>-  | X<br>X   | X<br>XX  |
| Política fiscal .....                                              | N<br>R | O<br>-  | X<br>O   | O<br>O  | O<br>O   | O<br>O | XX<br>- | O<br>O  | X<br>-  | O<br>-  | O<br>O   | X<br>-   |
| Política monetária .....                                           | N<br>R | O<br>-  | X<br>O   | O<br>O  | O<br>O   | O<br>O | XX<br>- | O<br>O  | O<br>-  | O<br>-  | O<br>O   | X<br>-   |
| Política de imigração .....                                        | N<br>R | O<br>-  | X<br>O   | O<br>X  | O<br>O   | O<br>O | XX<br>- | O<br>O  | XX<br>- | X<br>-  | O<br>O   | X<br>X   |

A = Alemanha.  
B = Bélgica.  
E = Espanha.  
F = França.  
G = Grécia.  
IR = Irlanda.  
IT = Itália.  
L = Luxemburgo.  
HOL = Holanda.  
P = Portugal.  
RU = Reino Unido.

XX = intervenção forte.  
X = intervenção fraca.  
O = intervenção nula.  
N = nível nacional.  
R = nível regional/local.

## Avaliação das políticas

[QUADRO N.º 5]

| Política                                                         |   | A | B | E  | F  | G  | IR | IT | L  | HOL | P | RU |
|------------------------------------------------------------------|---|---|---|----|----|----|----|----|----|-----|---|----|
| Administração pública .....                                      | N | X | X | X  | X  | O  | XX | X  | X  | -   | X | X  |
|                                                                  | R | - | X | X  | O  | O  | -  | X  | -  | -   | O | -  |
| Política de emprego e de-<br>semprego .....                      | N | O | X | X  | -  | O  | XX | X  | XX | XX  | X | X  |
|                                                                  | R | - | X | O  | -  | O  | -  | XX | -  | XX  | X | -  |
| Legislação de trabalho e polí-<br>tica (mercado de trabalho) ... | N | O | X | X  | O  | O  | XX | -  | XX | XX  | X | X  |
|                                                                  | R | - | X | X  | O  | O  | -  | -  | -  | -   | O | -  |
| Higiene/acidentes de traba-<br>lho .....                         | N | X | X | XX | O  | O  | XX | X  | XX | XX  | X | XX |
|                                                                  | R | - | X | O  | O  | O  | -  | X  | -  | -   | X | XX |
| Saúde pública .....                                              | N | O | X | X  | X  | O  | XX | X  | X  | X   | X | X  |
|                                                                  | R | - | X | X  | X  | O  | -  | X  | -  | -   | O | X  |
| Regimes de reforma .....                                         | N | O | X | X  | XX | O  | XX | X  | XX | XX  | X | X  |
|                                                                  | R | - | X | O  | O  | O  | -  | O  | -  | -   | O | X  |
| Política social (apoio aos des-<br>favorecidos) .....            | N | O | X | O  | X  | O  | XX | O  | XX | XX  | X | -  |
|                                                                  | R | - | X | X  | O  | O  | -  | O  | -  | -   | O | -  |
| Formação profissional .....                                      | N | X | X | X  | X  | XX | XX | O  | XX | XX  | X | X  |
|                                                                  | R | - | X | X  | X  | -  | -  | XX | -  | XX  | X | -  |
| Alojamento .....                                                 | N | O | X | O  | O  | O  | XX | O  | XX | X   | O | X  |
|                                                                  | R | - | X | O  | O  | O  | -  | O  | -  | -   | O | -  |
| Organização do território .....                                  | N | O | X | O  | O  | O  | XX | O  | XX | X   | O | -  |
|                                                                  | R | - | X | O  | O  | O  | -  | O  | -  | -   | O | -  |
| Política económica geral .....                                   | N | O | X | X  | X  | O  | XX | XX | XX | XX  | X | -  |
|                                                                  | R | - | X | X  | O  | O  | -  | X  | -  | -   | O | -  |
| Política industrial .....                                        | N | O | X | O  | O  | O  | XX | X  | XX | X   | X | -  |
|                                                                  | R | - | X | O  | O  | O  | -  | O  | -  | -   | X | X  |
| Política fiscal .....                                            | N | O | X | O  | X  | O  | XX | O  | XX | X   | O | -  |
|                                                                  | R | - | X | O  | O  | O  | -  | O  | -  | -   | O | -  |
| Política monetária .....                                         | N | O | X | O  | O  | O  | XX | O  | X  | X   | O | -  |
|                                                                  | R | - | X | O  | O  | O  | -  | O  | -  | -   | O | -  |
| Política de imigração .....                                      | N | O | X | O  | O  | O  | XX | X  | XX | X   | O | -  |
|                                                                  | R | - | X | O  | O  | O  | -  | X  | -  | -   | O | -  |

A = Alemanha.  
B = Bélgica.  
E = Espanha.  
F = França.  
G = Grécia.  
IR = Irlanda.  
IT = Itália.  
L = Luxemburgo.  
HOL = Holanda.  
P = Portugal.  
RU = Reino Unido.

XX = intervenção forte.  
X = intervenção fraca.  
O = intervenção nula.  
N = nível nacional.  
R = nível regional/local.



De qualquer modo, a França, a Irlanda e Portugal obedecem a um modelo de concertação social relativamente *centralizado* e apoiado pelo Estado.

No que se refere aos parceiros e ao *diálogo social europeu*, os peritos de todos os países verificam que as estratégias, orientações e domínios de intervenção não só não estão ainda bem definidos, como estão em mudança.

Podem tirar-se algumas conclusões da avaliação global.

Os parceiros sociais da maioria dos países vêem na participação no diálogo social europeu a oportunidade para fortalecer a sua *representatividade* ao nível nacional e local. Este facto é confirmado pela atitude das organizações sindicais, que até há pouco tempo eram refractárias à participação e que reviram a sua posição em função da necessidade de aumentarem a representatividade.

Em regra, a participação a nível europeu é liderada por grupos restritos, o que indica alguma *opacidade* da questão por parte das federações constitutivas e da base das organizações.

Existe uma preocupação sobre o peso relativo dos parceiros a nível europeu. Alguns receiam que as associações patronais tenham mais influência sobre as decisões tomadas a nível comunitário do que as organizações sindicais.

No entanto, vale a pena lembrar que o movimento sindical europeu está relativamente aberto, nomeadamente para a Europa social, embora ainda não tenha informado os trabalhadores e democratizado suficientemente as relações com a base <sup>29</sup>.

Os actores não visualizam claramente a articulação futura do diálogo social entre os níveis europeu, nacional e local. A concretização do princípio da subsidiariedade «vertical» no campo do diálogo social não é ainda clara: a concertação europeia tanto pode ameaçar as posições adquiridas ou as margens de manobra a nível nacional como pode consolidá-las. É evidente que este dilema entronca nos níveis muito diferenciados do desenvolvimento económico e social dos Estados membros.

As reflexões dos parceiros sociais também não avançaram suficientemente quanto ao princípio da subsidiariedade «horizontal», segundo o qual os parceiros fixariam as regras de jogo nos diferentes sectores, só intervindo as autoridades em caso de falência ou de conflito nas negociações sociais. As fronteiras fluidas entre os sectores de actividade, o crescimento do sector terciário, em que predominam PME, a *flexibilidade* crescente das empresas, são factores que tornam difíceis as negociações sectoriais globais. Por outro lado, a articulação entre o diálogo social institucional (europeu, nacional ou local) e o diálogo social sectorial coloca questões complexas aos parceiros sociais.

Como se afirma na conclusão do relatório que temos vindo a utilizar, «os parceiros sociais estão ainda numa fase de reflexões preliminares sobre a integração do nível europeu na sua estratégia e organização» <sup>30</sup>. Por outras palavras,

---

<sup>29</sup> Sobre este ponto, cf. Lima (1992), pp. 184-188.

Sobre a abertura sindical à Europa, cf. Jacquemin, p. 397.

<sup>30</sup> Cf. Relatório de síntese, p.18.

a reestruturação do espaço económico e social europeu exige uma crescente reflexão, mudança na agenda das negociações colectivas e reorganização estratégica <sup>31</sup>.

Terminaremos esta análise com uma referência ao *caso português* <sup>32</sup>. Não há uma tradição da participação dos actores sociais nas políticas públicas. Só nos meados dos anos 80 esta participação se reforça, designadamente com a criação do CPCS (1984). O Acordo Económico e Social (AES) de 1990 marca um dos pontos mais altos do CPCS, ao predeterminar o conteúdo de futuras leis, como a da cessação do contrato de trabalho por inadaptação, e ao associar os parceiros à política legislativa e às políticas públicas (reforma da segurança social e da justiça no trabalho).

No AES definia-se que as negociações comunitárias sobre as matérias decorrentes da Carta Social, bem como a sua adaptação e aplicação à realidade concreta existente em Portugal, deveriam ser objecto de consulta obrigatória ao CPCS.

Já anteriormente se referiram os acordos sobre higiene e segurança e sobre formação profissional assinados em 1991. No entanto, o avanço do legislado em relação às práticas sociais permanece <sup>33</sup>.

Também alguns organismos sectoriais de carácter consultivo sobre políticas públicas devem ser mencionados: IEFP, Conselho Nacional de Educação, Conselho Consultivo do GETAP, Comissão Nacional de Aprendizagem, Conselho Nacional da Juventude, Instituto Nacional de Defesa do Consumidor, Comissão de Acompanhamento da Operação Integrada de Desenvolvimento da Península de Setúbal, Sociedade de Desenvolvimento Regional de Setúbal.

Algumas empresas em crise — o caso dos estaleiros navais de Setúbal — conheceram também experiências de concertação e de negociação informais <sup>34</sup>.

Nos anos 90 a constituição do Conselho Económico e Social (CES) é certamente o facto mais relevante. Trata-se de um órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económicas e sociais, devendo participar na elaboração dos planos de desenvolvimento. A concertação é mais tripartida do que bipartida e o Estado continua a assumir um papel mais relevante do que a sociedade civil.

É indiscutível que a pressão resultante da adesão à CEE, com os seus mecanismos de participação a nível supranacional e os debates sobre a dimensão social, joga no sentido da dinamização do diálogo social. Em aberto continua a questão de saber se o modelo será mais liberal, mais estatizante ou mais próximo do corporativismo de Estado ou de associação <sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Sobre a diferenciação dos sistemas institucionais da representação, cf. Dufour e Rehfeldt.

<sup>32</sup> Utilizamos fundamentalmente o relatório nacional do Dr. Paulo Alves.

<sup>33</sup> Sobre este ponto, cf. principalmente B. S. Santos.

<sup>34</sup> Cf. Lima (1990; 1992).

<sup>35</sup> Sobre este ponto, cf. Lucena.

## 6. CONCLUSÕES

A análise dos comportamentos e opiniões dos actores políticos e sociais europeus demonstra claramente que a Europa social é um terreno importante de ajustamentos institucionais e organizacionais. As normas e os direitos sociais são produzidos e transformados em articulação com os processos de estruturação dos actores colectivos.

A negociação colectiva, os compromissos políticos e sociais, a descentralização das relações industriais revelam mudanças significativas. Cada modelo nacional de relações industriais é específico, mas uma convergência, ainda que limitada, faz o seu curso em função de transformações políticas, económicas, sociais e culturais relevantes. Criam-se instituições políticas supranacionais, que têm uma dimensão incontornável, na medida em que procuram controlar actores e forças económicas também supranacionais.

Os problemas do desemprego, da flexibilidade, da reestruturação tecnológica e organizacional, da redistribuição do trabalho, são crescentemente agendados pela União Europeia.

A dimensão social não pode deixar de acompanhar a dimensão económica, sob risco de agravamento das dualidades e das exclusões sociais.

Estamos de acordo com Caire quando ele prevê três grandes vias possíveis para a criação de um espaço social <sup>36</sup>.

A primeira partiria do topo e basear-se-ia no acompanhamento das políticas de realização do mercado interno por regras comuns. A dificuldade estaria aqui na resistência de alguns governos em relação às autoridades de Bruxelas, bem como nas grandes disparidades existentes entre os Estados membros. Por outro lado, os desfazamentos entre a legalidade e a realidade foram frequentemente enunciados ao longo do nosso texto.

A segunda política, que parte de baixo, é a da responsabilidade dos Estados membros na garantia dos direitos sociais, de acordo com o princípio da subsidiariedade, na versão mais rígida. Esta perspectiva opõe-se às normas comunitárias e, além disso, havendo uma delegação das relações industriais ao nível das empresas, ela não permite o reforço da coesão económica e social.

A terceira via implica uma dialéctica entre o topo e a base, em que o estímulo ao diálogo social, à consulta, à negociação e à concertação entre parceiros sociais permite às partes envolvidas negociarem directamente as condições de trabalho e de produção. Acordos bilaterais, trilaterais e convenções colectivas europeias e regionais seriam um instrumento privilegiado na expansão da dimensão convencional da Europa social. Seria esta a via mais realista, desde que combinada com a estratégia de flexibilidade ofensiva (pós-taylorista e pós-fordista), até porque teria como suporte a dinâmica do conjunto dos actores sociais <sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Caire (1992).

<sup>37</sup> Sobre a flexibilidade ofensiva, cf. M. J. Rodrigues (1991) e Lima (1992).

Interessa aproximar estes tipos de vias dos quatro cenários básicos traçados pela equipa portuguesa que analisou as implicações da União Europeia <sup>38</sup>.

O primeiro seria o da *harmonização coordenada*. As suas características seriam a unidade da decisão estratégica com especializações internas e participação conjunta na formação das políticas comunitárias. As suas condições implicariam convergência, harmonização, redes operatórias e sistema institucional comunitário.

O segundo é o da *harmonização diferenciada*. Haveria uma hierarquia de poderes num sistema de círculos, com um centro motor e áreas periféricas que se modernizariam por arrastamento. As condições seriam as seguintes: níveis de desenvolvimento diferenciados, com necessidade de gerir as tensões internas na Europa.

O terceiro cenário é o da *fragmentação multipolar*, com estabelecimento de áreas de influência de tipo tradicional com liderança por áreas regionais. As condições seriam a estabilização de relações entre blocos de influência dentro da Europa e retorno aos conflitos europeus tradicionais.

O quarto cenário poderia ser o da *fragmentação regressiva*: fracasso do projecto comunitário, com retorno à afirmação do Estado nacional e dos atributos de soberania tradicional. As condições seriam uma crise europeia de grande magnitude, com isolamento regressivo e políticas sem coordenação. É evidente que este último cenário significaria voltar atrás em termos de espaço comunitário.

Também neste ponto as nossas conclusões convergem com as da equipa portuguesa do relatório Jacquemin: as dimensões política, cultural e social da Europa devem assumir a primazia. A conflitualidade social e o desemprego requerem uma abertura progressiva à Europa por parte dos protagonistas sociais: sindicatos, patronato, Estado, novos actores. A opção estratégica é, em última análise, o factor decisivo da evolução.

Em relação a Portugal, a ligação entre a UEM e a coesão económica e social, consagrada no Tratado de Maastricht, parece satisfatória, desde que haja avanços no plano da convergência real. A articulação entre o desenvolvimento regional e a reestruturação sectorial, num contexto de internacionalização das actividades económicas, é uma condição de sucesso. Este pressupõe a aprovação do pacote Delors II, a melhoria da especialização produtiva e a renovação do nosso tecido empresarial. A implantação participada de formas de flexibilidade produtiva e organizacional, baseadas na qualificação dos recursos humanos, implica transformações significativas nas estratégias sindicais e empresariais tradicionais <sup>39</sup>.

É com este último ponto que encerraremos as conclusões. Todas as investigações realizadas até hoje por equipas que dirigimos convergem no sentido de que os actores sociais, incluindo o sindicalismo, vivem os problemas da sociedade *industrial* e os das sociedades que emergem (*neo, pós-industriais*),

<sup>38</sup> Jacquemin.

<sup>39</sup> Cf. Unidade de Avaliação da Operação Integrada de Desenvolvimento da Península de Setúbal, Relatório, 1992.

produtoras de tensões e contradições. O actor sindical — mas o argumento é aplicável também à mutação dos empresários e do Estado — reflecte a *crise* e as *transformações* das sociedades europeias (em que Portugal se integra, com características particulares), que não são apenas económicas, mas também *culturais* e *políticas*. Os sindicatos, se não querem morrer, têm de se abrir para as questões da transição para uma sociedade nova <sup>40</sup>.

O sindicalismo — tal como as classes trabalhadoras — atravessa um processo de desestruturação e reestruturação.

As consciências antigas, as comunitárias, as de classe e as novas consciências gestionárias não se encontram articuladas. O movimento sindical quer intervir nos processos político e económico e procura ser um *agente* de desenvolvimento, mas não conseguiu ainda ter capacidade para intervir activamente no mesmo. Há um desejo que a realidade muitas vezes não permite concretizar. Os sindicatos são um sujeito *passivo* (agente) — mais do que um sujeito *activo* (actor) — do desenvolvimento. Os actores são o Estado, as elites dirigentes e, muitas vezes, o investimento estrangeiro ou instâncias supranacionais.

Do ponto de vista institucional, assiste-se a uma deslocação dos centros de decisão, com tendência à progressiva perda de importância das instâncias nacionais, ao mesmo tempo que a dimensão *regional* emerge como sede específica e privilegiada na definição de políticas de desenvolvimento adequadas. É neste quadro que os sindicatos portugueses mostram um empenhamento crescente, quer nas relações internacionais (a Europa social, por exemplo), quer nas estruturas regionais. A este último nível podem citar-se já alguns exemplos, de que destacamos a participação em «sociedades de desenvolvimento regional», que contam com o envolvimento das autarquias, organizações patronais e universidades. Há mesmo sectores que advogam a constituição de «conselhos de concertação regional».

A ligação ao *saber*, à universidade, à investigação científica e tecnológica, às dimensões do imaterial e do simbólico, à qualidade, é outra questão fundamental.

Por último, a *informação*, a *participação*, a *democracia* e a *formação* nos diferentes níveis são questões-chave de uma verdadeira renovação do sindicalismo. Este atravessa uma fase de reestruturação em relação ao seu conteúdo organizacional e às culturas de trabalho de referência. A adequação das estratégias sindicais depende, em grande parte, destas transformações.

O emprego e a flexibilidade do mercado de trabalho estão no centro do debate entre os sindicatos, o patronato e o Estado, o que mostra a necessidade de utilizar *metodologias* de análise e intervenção susceptíveis de permitirem aos actores sociais posicionarem-se com mais lucidez e eficácia perante a encruzilhada dos caminhos e dos cenários.

A crise dos actores é já um sinal de mutação, no sentido da maior participação dos actores sociais e da capacidade crescente de autocriação das sociedades.

---

<sup>40</sup> Resumimos algumas conclusões do nosso livro — cf. Lima (1992), pp. 175-196.

## BIBLIOGRAFIA

- ADDISON, John T., e W. Stanley Siebert, «The Social Charter of the European Community: evolution and controversies», in *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 44, n.º 4, Julho de 1991.
- ÁLVARES, Pedro, *Maastricht — A Europa e o Futuro*, Publicações Europa-América, Lisboa, 1992.
- ALVES, Paulo, «Relatório português do estudo de FERE — Consultants», *Formes et niveaux de la participation des partenaires sociaux aux institutions publiques des États membres de la CEE*, Paris, CEE, 1993.
- AUBRY, M., *Pour une Europe sociale*, rapport au Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, Paris, La Documentation Française, 1989.
- BAGLIONI, G., e C. Crouch, *European Industrial Relations. The Challenge of Flexibility*, Londres, Sage, 1990.
- BAGLIONI, G., «Les relations professionnelles en Europe dans les années quatre-vingts», in *Travail et société*, vol. 14, n.º 3, Julho de 1989.
- BARRETO, J., «Modalidades, condições e perspectivas de um pacto social», in *Análise Social*, vol. xiv, n.º 53, Lisboa, ICS, 1978.
- BOYER, R. (dir.), *La flexibilité du travail en Europe. Une étude comparative des transformations du rapport salarial dans sept pays de 1973 à 1985*, Paris, La Découverte, 1986.
- British Journal of Industrial Relations*, n.º 30, 4, Dezembro de 1992.
- CABRAL, M. V., et al., «Atitudes da População Portuguesa perante o Desenvolvimento», comunicação apresentada ao colóquio «Sociedade, valores culturais e desenvolvimento», Lisboa (policopiado), 1991.
- CAIRE, Guy, *L'Europe sociale: faits, problèmes, enjeux*, Paris, Masson, 1992.
- CGTP, *Proposta de Programa de Acção, VII Congresso da CGTP — Intersindical Nacional*, Lisboa, CGTP, 1993.
- CGTP, *Relatório de Actividades 1989-1993, VII Congresso da CGTP — Intersindical Nacional*, Lisboa, CGTP, 1993.
- Ciclo de colóquios *A Europa após Maastricht*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 1992.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, *Europa Social*, número especial de 1988, *A Dimensão Social do Mercado Interno*, Luxemburgo, 1988.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, *A Europa em Números*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 1989.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, *II Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social*, Bruxelas, 1992.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, *XXVI Relatório Geral sobre a Actividade das Comunidades Europeias — 1992*, Luxemburgo, 1992.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, *Política Social da Comunidade — Situação em 1 de Janeiro de 1993*, Bruxelas, 1993.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Employment in Europe*, Luxemburgo, 1990.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Social Europe, 1/92, First Report on the Application of the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers*, Luxemburgo, 1992.

- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Économie européenne/ Europe social*, número especial, 1990, *L'Impact sectoriel du marché intérieur sur l'industrie: les enjeux pour les États membres*, Luxemburgo, 1990.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Panorama de l'industrie communautaire 1991-1992*, CEE, Luxemburgo, 1991.
- CRESSEY, P., e B. Jones, «A new convergence? Introduction to a special issue of work, employment and European society», in *Work, Employment and Society*, vol. 5, n.º 4, Dezembro de 1991.
- DUFOUR, C., e U. Rehfeldt, «Existe-t-il un modèle européen de représentation des salariés dans l'entreprise?», in *Travail et emploi*, n.º 47, 1991.
- DURAND, M. (dir.), *Politiques économiques et sociales en Europe*, Paris, Éditions l'Harmattan, 1992.
- DURAND, M., «A Europa social. Princípios e contrapontos», in *Análise Social*, vol. xxvi, n.º 110, Lisboa, 1991.
- FÉLIX, A. Bagão, «As necessidades de formação em Portugal e o mercado único europeu», in *Emprego e Formação*, n.º 7, Janeiro de 1989.
- FERE — Consultants, *Formes et niveaux de la participation des partenaires sociaux aux institutions publiques des États membres de la Communauté Européenne*, Paris, Commission des Communautés Européennes, 1993.
- FERNANDES, António José, *A Comunidade Europeia*, Lisboa, Editorial Presença, 1992.
- FERNER, A., R. Hyman (dir.), *Industrial Relations in the New Europe*, Londres, Blackwell, 1992.
- FONDATION EUROPÉENNE POUR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL, *La nouvelle technologie de l'information et la participation en Europe: le potentiel pour le dialogue social*, Luxemburgo, CCE, 1990.
- GOETSCHY, J., «La construction de l'Europe des relations professionnelles», in *Revue française des affaires sociales*, n.º 1, Paris, 1990.
- GOETSCHY, J., «Le dialogue social européen de Val Duchesse: un premier bilan», in *Travail et emploi*, n.º 1, 1991.
- GOETSCHY, J., «1992 and the social dimension: normative frames, social actors and content», in *Economic and Industrial Democracy*, vol. 12, Londres, 1991.
- GOETSCHY, J., «Les acteurs collectifs européens du social à la veille de 1993: poids et mesures», in *Revue Politiques et management public*, vol. 9, n.º 3, Setembro de 1991.
- HÉRITIER, P., e D. Taddéi, *Les enjeux de l'Europe sociale*, Paris, La Découverte, 1991.
- HYMAN, R., «European unions: towards 2000», in *Work, Employment and Society*, vol. 5, n.º 4, Dezembro de 1991.
- HYMAN, R., *Strikes*, Londres, Fontana Paperbacks, 1984.
- JACQUEMIN, A., e D. Wright (dir.), *The European Challenges post-1992. Shaping Factors, Shaping Actors*, Inglaterra, Edward Elgar, 1992.
- KOVÁCS, I. (dir.), *Tendências Actuais da Mudança Tecnológica e Organizacional na Indústria. Um Estado da Arte*, Lisboa, JNICT, s. d.
- KOVÁCS, I., e C. Cerdeira, «A comparabilidade das qualificações no contexto da integração europeia», in *Emprego e Formação*, n.º 15, Outubro de 1991.
- LAMOTHE, Olivier Dutheillet de, «De Rome à Maastricht: la longue marche de l'Europe sociale», in *Droit social*, n.º 2, Fevereiro de 1993.
- LANGLOIS, Philippe, «Europe sociale et principe de subsidiarité», in *Droit social*, n.º 2, Fevereiro de 1993.

- LIMA, M. P. de, «Relações de trabalho, estratégias sindicais e emprego (1974-90)», in *Análise Social*, n.º 114, Lisboa, 1991.
- LIMA, M. P. de, e Luísa Oliveira, «O sindicalismo em Portugal: a crise e as alternativas», in *Organizações e Trabalho*, n.º 2, Lisboa, APSIOT, 1990.
- LIMA, Marinús Pires de, e J. Grosso de Oliveira *et al.*, *A Acção Sindical e o Desenvolvimento*, Lisboa, Edições Salamandra, 1992.
- LUCENA, M. de, e C. Gaspar, «Metamorfoses corporativas? Associações de interesses económicos e institucionalização da democracia em Portugal (I)», in *Análise Social*, n.º 114, Lisboa, 1991.
- LUCENA, M. de, e C. Gaspar, «Metamorfoses corporativas? Associações de interesses económicos e institucionalização da democracia em Portugal (II)», in *Análise Social*, n.º 115, Lisboa, 1992.
- MARSDEN, D., «European integration and the integration of European labour markets», in *Labour*, vol. 6, n.º 1, Primavera de 1992.
- MUHR, G., «1992: les aspects sociaux», in *Travail et société*, vol. 15, n.º 1, 1990.
- NUNES, A. Seda, *Sociologia e Ideologia do Desenvolvimento*, Lisboa, Moraes Editores, 1968.
- NUNES, M. Jacinto, *De Roma a Maastricht*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1993.
- OBSERVATOIRE SOCIAL EUROPÉEN, *Le défi social*, Bruxelas, Éditions Ciaco, 1989.
- OFFICE STATISTIQUE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Portrait social de l'Europe*, Luxemburgo, 1991.
- PINTO, M., «Concertação social, conflitos e sindicalismo», in *Novos Desafios*, n.º 1, Lisboa, UGT, 1998.
- «Portugal e a integração europeia: balanço e perspectivas», in *Análise Social*, n.ºs 118-119, 1992.
- RIBEIRO, M. Eduarda, e M. G. R. Antunes, *A Realidade Portuguesa e a Sua Posição relativamente aos Outros Países Membros da CEE*, Lisboa, Ministério do Emprego e da Segurança Social, 1991.
- RODRIGUES, M. J., *O Sistema de Emprego em Portugal. Crise e Mutações*, Lisboa, D. Quixote, 1988.
- RODRIGUES, M. J., *Competitividade e Recursos Humanos*, Lisboa, D. Quixote, 1991.
- ROMÃO, A., «Portugal face a 1992: membro de uma 'Europa social' ou súbdito da 'Europa do mercado interno'», in *Estudos de Economia*, vol. IX, n.º 3, Abril-Junho de 1989.
- RUZZA, Renato di, e Michel Couetoux, «Le dialogue social européen — éléments de réflexion», in *La Revue de l'IRE*, n.º 10, Outono de 1992.
- SANTOS, B. de Sousa, *O Estado e a Sociedade em Portugal*, Porto, Afrontamento, 1990.
- SCHNAPPER, Dominique, e Henri Mendras, *Six manières d'être européen*, Éditions Gallimard, Paris, 1990.
- SILVIA, Stephen J., «The Social Charter of the European Community: a defeat for European labor», in *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 44, n.º 4, Julho de 1991.
- SOUSA, M. Rebelo de, *et al.*, *Portugal em Mudança*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1991.
- STOLEROFF, A., «O padrão de relações industriais emergentes em Portugal. Uma abordagem sistémica», in *Organizações e Trabalho*, n.º 2, Lisboa, APSIOT, 1990.



- TIXIER, P. E., *Mutation ou déclin du syndicalisme? Le cas de la CFD*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992.
- TOURAINÉ, A., et al., *Le mouvement ouvrier*, Paris, Fayard, 1984.
- TOURAINÉ, A., *La parole et le sang. Politique et société en Amérique Latine*, Paris, Odile Jacob, 1988.
- Tratado da União Europeia — Maastricht 1992*, Lisboa, Edições Cosmos, 1992.
- Travail et société*, 15 (2), 1990 (artigos de L. Fina, R. Boyer et al.).
- UGT, *Relatório do Secretário-Geral. Quatro Anos de Mudança, nem Todas para Melhor*, VI Congresso da UGT, Lisboa, UGT, Maio de 1992.
- UGT, *Resolução Programática, Regimento do Congresso, Estatutos da UGT*, VI Congresso da UGT, Lisboa, UGT, Maio de 1992.
- VISSER, J., «In search of inclusive unionism», in *Bulletin of Comparative Labour Relations*, Deventer, Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1990.
- VOGEL-POLSKY, E., «Quel futur pour l' Europe sociale après le sommet de Strasbourg?», in *Droit social*, n.º 2, Fevereiro de 1990.
- VOGEL-POLSKY, E., e J. Vogel, *L'Europe sociale 1993: illusion, alibi ou réalité?*, Bruxelas, Université Libre de Bruxelles, 1991.
- WILLIAMS, Allan, *A Comunidade Europeia. As Contradições do Processo de Integração*, Lisboa, Celta Editora, 1992.