

## Ainda o século do corporativismo? Espanha e Portugal comparados

### INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende abordar o impacto da globalização<sup>1</sup> e da integração económica na literatura sobre o neocorporativismo. Nos anos 70, esta literatura parecia demonstrar que a negociação social centralizada (ou concertação) era capaz de mitigar as *trocas de compromisso* entre inflação e desemprego ao permitir aos actores económicos e aos governos coordenarem as suas acções e resolverem certos problemas de acção colectivos (Schmitter, 1981; Cameron, 1984; Bruno e Sachs, 1985). Este optimismo inicial seria subsequentemente posto de lado. Grande parte da literatura especializada dos anos 80 defendia que a negociação centralizada só podia ser bem sucedida nos países que reuniam determinados critérios institucionais: organizações laborais e empresariais altamente coesas e abrangentes, negociação colectiva coordenada e partidos social-democratas no governo. Contudo, as alterações na economia mundial levaram outros estudiosos (Scharpf, 1987; Iversen, 1999) a defender que o declínio do «fordismo», a liberalização e integração dos mercados financeiros e as mudanças nas estruturas sectoriais e ocupacionais minaram as bases da negociação centralizada. De acordo com estes autores, esta tendência seria reforçada por eventos como a união monetária europeia,

---

\* Departamento de Estudos Governamentais da Universidade de Suffolk.

<sup>1</sup> No presente estudo adoptámos a definição de globalização proposta pelo FMI: «A crescente interdependência dos países de todo o mundo através do aumento de volume e variedade das transacções transfronteiriças de bens e serviços e dos fluxos internacionais de capital, bem como por meio da mais rápida e generalizada difusão das tecnologias» (FMI, *World Economic Outlook*, 1997).

que contribuiria para independentizar o nível ao qual a política macroeconómica era estabelecida (Iversen, 1999). Por outras palavras, estes desenvolvimentos confirmariam a dissolução do «século do corporativismo» de Schmitter (1974) (Pérez, 1998; Royo, 2000).

Contudo, tal conclusão é contrariada pelo ressurgimento, durante os anos 80 e 90, da negociação de nível nacional a propósito da política de rendimentos e de outras questões económicas numa série de Estados europeus, como a Itália, a Espanha, a Holanda, Portugal e a Irlanda. O presente estudo analisa o ressurgimento da negociação social de nível nacional em dois desses Estados europeus: Portugal e Espanha. Defende que este desenvolvimento resulta da combinação entre o enfraquecimento das organizações sindicais ao nível das empresas e *sucursais* (como é evidenciado pelo relativo declínio ao nível da densidade sindical e pela incapacidade dos sindicatos para mobilizarem os trabalhadores numa reacção às políticas laborais de liberalização do mercado de trabalho) e a incapacidade destes governos para alcançarem objectivos de política macroeconómica (como é manifestado pelos elevados níveis de inflação). Além disso, a emergência de novas instituições para a promoção da negociação social tripartida em ambos os países (o CES espanhol e a CPCS portuguesa) resultou na institucionalização da luta política entre governo, patronato e sindicatos, contribuindo para uma transformação do padrão de relações industriais. O presente estudo defende que as escolhas feitas pelos actores sociais foram menos condicionadas pelas instituições preexistentes. Pelo contrário, em ambos os países a mudança do equilíbrio de poder afectou a predisposição dos actores sociais para desenvolverem as suas estratégias por meio de um novo conjunto de instituições. Ao mesmo tempo, novas limitações e incentivos à mudança determinaram de modo decisivo as suas interacções e estratégias. Finalmente, o trabalho examina ainda as implicações das experiências espanhola e portuguesa para o mais amplo debate sobre a união monetária europeia (UME) e o papel que a negociação social centralizada poderá vir a desempenhar na mesma.

## A INVESTIGAÇÃO TEÓRICA

No seu seminal artigo «Still the century of corporatism?» (1979), Philippe C. Schmitter resgatou o conceito de corporativismo. Definiu-o como «um sistema de interesses e/ou representação de atitudes, um modal particular de disposição institucional ideal-típica que visa conciliar os interesses associativamente organizados da sociedade civil com as estruturas de decisão do Estado», (Schmitter, 1979, p. 9). Neste artigo, Schmitter enfatizou as discrepâncias entre corporativismo e pluralismo, descreveu as diferenças entre corporativismo estatal e social e defendeu que a corporativização da

representação de interesses se relacionava com determinados imperativos do capitalismo de reprodução das condições necessárias à sua existência por meio da incorporação de classes subordinadas e de grupos de *status* no processo político (Schmitter, 1979, pp. 24-25). Finalmente, Schmitter examinou a tese de Mihail Manoilescu segundo a qual o século xx seria o século do corporativismo (Manoilescu, 1936). De acordo com a análise deste autor, se «tudo começou durante e imediatamente a seguir à segunda guerra mundial», teremos então de admitir que «estamos actualmente a meio de um século de corporativismo e, desse modo, condenados a viver com ele durante mais cinquenta anos, aproximadamente» (p. 40). Contudo, o autor enfatizou as novas tensões enfrentadas pelos sistemas corporativistas sociais e estatais, concluindo que a incapacidade dos sistemas corporativistas para resolverem tais tensões conduziria (e mais cedo do que previsto) à sua eventual extinção.

Não obstante as tensões avançadas por Schmitter, a persistência e sucesso dos sistemas corporativistas sociais ao longo do último quarto de século parecem validar a afirmação de Manoilescu. De facto, a superior *performance* económica dos países onde a negociação social floresceu, particularmente a das economias «organizadas» da Europa setentrional e central ao longo dos anos 70 e 80, instigou uma nova vaga de estudos teóricos que procuravam analisar as condições institucionais associadas a estes casos de sucesso (Katzenstein, 1985; Goldthorpe, 1984; Berger, 1981). Estes estudiosos procuraram analisar a razão pela qual as tentativas de negociação social se revelavam mais bem sucedidas nestes países do que nos outros, concentrando-se nas condições institucionais como variável explicativa, de modo a dar conta do sucesso da negociação social em determinados países. Por exemplo, a experiência falhada de negociação social em países como a Grã-Bretanha nos anos 70 confirmou, de acordo com estes autores, a hipótese de que as políticas corporativistas só podiam funcionar sob determinadas condições institucionais. Com base na análise de alguns casos de sucesso, a literatura corporativista enfatizou três aspectos do contexto institucional para explicar a implementação bem sucedida das políticas de solidariedade e de negociação social em países como a Áustria, a Suécia, a Noruega, a Holanda e a Bélgica.

De acordo com esta literatura, o dilema do prisioneiro associado à *restrição salarial* sugere que, quanto mais abrangente o movimento sindical, maior a concentração entre os sindicatos e, quanto mais centralizada a autoridade das principais associações, maior a probabilidade de se alcançar a *restrição salarial* (Cameron, 1984; Golden, 1993; Golden, Wallerstein e Lange, 1999, p. 195). Assim, o sucesso da negociação corporativista depende da organização dos sindicatos — do seu monopólio de representação, da sua força e abrangência (isto é, da densidade sindical) e do nível de cobertura sindical (relativo à proporção de empregadores abrangidos pelos con-

tratos de negociação colectiva, o que constitui um indicador do grau de capacidade dos sindicatos para afectarem os níveis salariais na economia). Estas características garantem a capacidade dos sindicatos para agirem em conformidade com os acordos centralizados, ao mesmo tempo que minimizam os custos associados à *moderação salarial*.

A segunda variável enfatizada por esta literatura na sua tentativa para explicar o sucesso da negociação social (ou concertação) tem sido a estrutura do sistema da negociação colectiva — ou seja, o grau de coordenação e/ou centralização do sistema de negociação salarial. De acordo com estes autores, esta variável assume um papel de importância capital como meio de garantir a implementação da política de rendimentos, já que determina a integração de considerações macroeconómicas na negociação salarial por parte dos actores sociais (Scharpf, 1991, pp. 178-192; Golden, 1993, pp. 493-454). De acordo com esta perspectiva, a negociação altamente centralizada permite aos sindicatos interiorizar as exterioridades negativas dos acordos salariais excessivos (isto é, a inflação e o desemprego), ajudando-os assim a solucionar um problema de acção colectiva. Calmfors e Driffill (1988) desenvolveram um influente modelo teórico em arco que relaciona o grau de centralização na negociação salarial com o nível de desemprego em diversos países industrializados durante o período entre 1974 e 1985. Estes autores concluíram que o desemprego era mais baixo nos extremos do modelo (ou seja, nos países com sistemas de negociação salarial ou altamente centralizados ou altamente descentralizados) e que os países com sistemas intermédios de negociação salarial apresentavam os piores desempenhos. Este estudo tem sido criticado com base em razões conceptuais (v. Soskice, 1990, e Golden, 1993), e a relação em arco foi refutada na prática, em finais dos anos 80, pelo aumento do desemprego em países com instituições de negociação salarial altamente centralizadas (como, por exemplo, a Suécia).

Um último grupo de estudiosos tem sublinhado a importância de outro factor, nomeadamente a organização das associações patronais (Swenson, 1992; Pontusson e Swenson, 1996). De acordo com esta perspectiva, a existência de organizações patronais centralizadas e coesas facilitará a negociação centralizada com os sindicatos, protegendo simultaneamente acordos que aumentam a posição concorrencial das empresas (através da inclusão de esquemas de formação vocacional que levarão a um acréscimo da produtividade), permitindo, assim, às empresas o aumento dos salários reais e a contenção dos custos de mão-de-obra (Hall e Soskice, 1999; Soskice, 1999).

O principal problema desta linha teórica, como foi já analisado de modo alargado noutros estudos (Royo, 2000; Pérez, 2000), é que apresenta um caminho altamente determinista para economias que não se integram no modelo conceptual (isto é, as chamadas economias «suborganizadas»). De acordo com esta perspectiva, na ausência de factores institucionais de base

que apoiariam as tentativas de concertação social, os países (como Espanha, Portugal ou Itália) sem as pré-condições institucionais dos países corporativistas deveriam abandonar quaisquer tentativas de concertação social, liberalizar os mercados de trabalho e descentralizar os sistemas de negociação salarial (v. Pérez, 1998, pp. 5-6). Por outras palavras, deveriam adoptar mudanças no sentido do modelo de mercado liberal exemplificado pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha. Contudo, em oposição a esta previsão, tem-se verificado em ambos os países — a partir dos anos 70, em Espanha, e dos anos 80, em Portugal — um reatamento da negociação social ao nível nacional.

Além disso, a consolidação da concertação social em Espanha e Portugal enfraquece também os argumentos pelos quais se procurou explicar o colapso do corporativismo nos anos 80 em países tradicionalmente corporativistas, como a Suécia e a Dinamarca. Este colapso levou outros estudiosos a concluir que as pressões induzidas pela reestruturação tecnológica alteraram o meio económico internacional nos anos 80, tornando o corporativismo impraticável (Scharpf, 1991, pp. 26-28). Quanto aos efeitos internos das mudanças no sistema de produção, a ideia generalizada é que minaram as bases estruturais do corporativismo por meio de um significativo enfraquecimento dos movimentos laborais organizados. Estas mudanças resultaram numa maior procura da escassa mão-de-obra altamente qualificada, o que, por seu turno, deu origem à diferenciação salarial e à segmentação laboral. Tiveram ainda um forte impacto sobre a concertação, já que alteraram o equilíbrio de poder entre a mão-de-obra e o capital em favor deste último. Ao mesmo tempo, as crescentes diferenças salariais embaraçaram também a concertação, já que a negociação centralizada não apresentava a flexibilidade necessária para tomar em consideração determinadas circunstâncias que justificariam essas diferenças. Em contrapartida, a diferenciação salarial encoraja a negociação descentralizada. Estes desenvolvimentos levaram alguns estudiosos a concluir que as instituições do mercado de trabalho perderam a capacidade para ajustarem os desenvolvimentos salariais às limitações da concorrência externa (Iversen, 1996; Pontusson e Swenson, 1996).

Um argumento algo diferente desta literatura postula que a combinação entre a crescente exposição ao comércio, a mobilidade do capital e o aumento do investimento estrangeiro directo contribuiu para limitar a eficácia dos governos nacionais para desenvolverem estratégias económicas internas, encorajou uma corrida às políticas neoliberais e, desse modo, levou ao abandono das estratégias corporativistas da social-democracia (Scharpf, 1991, p. 258). De acordo com esta perspectiva, estes desenvolvimentos tornaram muito menos praticáveis as políticas macroeconómicas de carácter expansionista, erodindo desse modo as perspectivas da concertação, já que a ameaça de

«saída» dos detentores de activos móveis forçou os governos a abandonarem as políticas expansionistas de natureza keynesiana e a implementarem políticas favoráveis à oferta que reduziam os impostos e os subsídios industriais de modo a promoverem uma eficaz distribuição de mercado — caso contrário, os investidores transfeririam o seu capital e investimento para meios mais lucrativos e sujeitos a uma mais leve carga fiscal. Nestes novos meios, a implementação das tradicionais políticas de expansão keynesianas resultaria apenas num aumento da inflação e numa crise da balança de pagamentos. Estes autores (Scharpf, 1991; Regini, 1995) concluíram que o corporativismo e o keynesianismo da procura foram apenas bem sucedidos no contexto particular dos anos 70.

Uma série de autores contestaram esta interpretação (Garrett, 1997; Swank, 1997; Royo, 2000), fazendo notar que — ao contrário da previsão de que o declínio do fordismo, a liberalização e integração dos mercados financeiros e as mudanças nas estruturas sectoriais e ocupacionais minariam as bases da negociação centralizada — o corporativismo social-democrata não perdeu terreno em diversos países, como a Bélgica, a Áustria, a Noruega, a Alemanha e a Holanda. Além disso, a década assistiu à cooperação entre governos e sindicatos em países social-democratas não tradicionalmente corporativistas, como Espanha, Portugal, Austrália, Itália, Grécia, República Checa e Irlanda. Nestes países, os governos solicitaram o envolvimento das suas principais federações laborais e empresariais nas principais decisões de política económica. Mudanças estruturais e limitações similares impostas pela economia internacional não impediram que estes governos chegassem a acordo com os sindicatos e, em muitos casos, implementassem políticas de rendimento. Nestes países os líderes sindicais cooperaram de modo a melhorarem a *performance* macroeconómica, o que contribuiu para conquistar o apoio do sector empresarial, e conseguiram transferir o apoio da maior parte dos trabalhadores para os acordos. E tudo isto não obstante o facto de as instituições do mercado de trabalho serem menos abrangentes do que as dos países corporativistas de tradição social-democrata (ou seja, o facto de a densidade sindical e o alcance da negociação serem aqui comparativamente mais baixas e a autoridade menos centralizada). Em consequência destas políticas, os governos destes países experimentaram uma melhor *performance* económica.

Em Espanha, a política de rendimentos foi eficazmente sustentada ao longo de quase uma década (entre 1978 e 1986) e, após o colapso da concertação social em 1986, e no seguimento da derrota do governo socialista em 1996, tem-se verificado um ressurgimento da negociação social nacional, exemplificada pelo acordo de 1997 entre empregadores e sindicatos com vista à articulação dos níveis de negociação colectiva e à redução dos custos de despedimento de certas categorias de trabalhadores.

Em Portugal este desenvolvimento tem sido mais explícito e dramático. Até ao momento verificaram-se em Portugal acordos de concertação social para os seguintes anos: 1987, 1988, 1990 e 1992 — e, em 1996, um acordo de concertação estratégica para o período entre 1997 e 1999. Este último acordo é particularmente significativo, já que inclui a maior parte das áreas das políticas macroeconómicas e sociais.

A secção seguinte analisa o ressurgimento da negociação social de nível nacional em Portugal e Espanha. A meu ver, a alteração do equilíbrio de poder afectou, em ambos os países, a predisposição dos actores sociais para desenvolverem as suas estratégias através de um novo conjunto de instituições. A emergência de novos incentivos e limitações à mudança determinou em grande medida a sua interacção e estratégias.

## DESENVOLVIMENTOS EM ESPANHA E PORTUGAL

### ESPANHA

Em Espanha, a concertação emergiu em finais dos anos 70, na época da transição para a democracia. A transição para a democracia teve lugar no meio de uma das piores recessões económicas experimentadas em Espanha desde os anos 50. A segunda crise do petróleo, a falta de competitividade da economia espanhola, a explosão salarial e a crise económica internacional resultaram num acentuado aumento do desemprego (14,6% em 1981) e da inflação (15,2% em 1981). Estes desenvolvimentos forneceram o contexto para a emergência de acordos entre os actores sociais — empresas, sindicatos e governo. A crise política e económica convenceu o novo governo democrático da necessidade de implementação de uma política de rendimentos baseada em acordos ao mais alto nível entre as duas principais confederações sindicais, as associações patronais, e, por vezes, o governo. Este processo ficou conhecido como «concertação social» e teve início com os pactos de la Moncloa de 1978, assinados por todos os maiores partidos políticos, como parte integrante do processo de transição para a democracia. Aos pactos de la Moncloa seguiram-se cinco acordos adicionais. O objectivo destes acordos foi o de definir o novo quadro das relações industriais, restringir as reivindicações salariais para controlar a inflação e incentivar a recuperação dos lucros empresariais e conter a militância sindical, que, ao provocar o exército e a extrema-direita, poderia constituir uma ameaça à estabilidade do novo regime. Desde finais dos anos 70 até meados dos anos 80, o governo, os sindicatos e as empresas alcançaram cinco importantes acordos. O governo assinou apenas dois deles (o ANE de 1982 e o AES de 1984). A concertação teve essencialmente lugar sob os governos conservadores (1978-1982 e, uma vez mais, em



1997), ao passo que os socialistas conseguiram apenas alcançar dois acordos de concertação que cobriram três anos (1983, 1985 e 1986). O quadro n.º 1 inclui os acordos e seus signatários.

Acordos de concertação em Espanha 1979-1986

[QUADRO N.º 1]

Acordos	Anos	Actores
Acuerdo Básico Interconfederal (ABI) . . . . .	1979	CEOE-UGT
Acuerdo Marco Interconfederal (AMI) . . . . .	1980-1981	CEO-UGT-USO
Acuerdo Nacional de Empleo (ANE) . . . . .	1982	CEOE-UGT-CCOO-GOVT.
Acuerdo Interconfederal (AI) . . . . .	1983	CEOE-UGT-CCOO
Legislative Imposition . . . . .	1984	—
Acuerdo Económico y Social (AES) . . . . .	1985-1986	UGT-CEOE-GOVT/UGT-CEOE

Em balanço, o saldo final destes acordos é muito positivo. Considera-se unanimemente que a concertação contribuiu significativamente para a consolidação do novo regime democrático — encorajou o consenso e facilitou os acordos sobre o conteúdo da nova Constituição, contribuindo desse modo para a paz social e proporcionando a base de apoio para o processo de transição. Além disso, a concertação social encorajou também o desenvolvimento de novas leis para a regulamentação do quadro das relações industriais, ajudou a mitigar os conflitos industriais e contribuiu em grande medida para a consolidação institucional dos sindicatos e seu reconhecimento como representantes legais dos trabalhadores, «normalizando» assim o conflito industrial. Finalmente, a concertação contribuiu também para a integração dos actores sociais, dos sindicatos e das organizações empresariais no novo sistema político e económico.

De um ponto de vista macroeconómico, a concertação teve também efeitos muito positivos. Ao introduzir considerações macroeconómicas na negociação colectiva, a concertação tornou possível que os salários se ajustassem aos objectivos anti-inflacionistas, pelo que a inflação foi reduzida de 26,4% em 1977 para 8,8% em 1986. Além disso, a moderação salarial e a inflação mais baixa resultaram em lucros empresariais mais elevados, os quais, por seu turno, incentivaram a confiança, o investimento e a criação de novos postos de trabalho ao longo da segunda metade dos anos 80. De facto, a concertação aumentou a rendibilidade do capital através da moderação salarial, da redução da inflação e dos custos da mão-de-obra e da promoção da paz social. Em Espanha, ao longo da década de 70, os custos da mão-de-obra corresponderam a, pelo menos, 60% dos custos totais das empresas



espanholas. Entre 1982 e 1986, a moderação salarial e a paz social ajudaram a reduzir este valor em 6,4 pontos percentuais, o que contribuiu para a recuperação dos lucros empresariais. Por seu turno, os mais elevados lucros empresariais levaram ao aumento da rentabilidade do investimento empresarial e ao aumento da capacidade de reinvestimento das empresas. Como resultado deste desenvolvimento, a partir de 1985 o investimento acelerou, aumentando de 18,9% em 1985 para 24,4% em 1989 — ou seja, um aumento de 7,5% (Folgado, 1989, p. 494). O crescimento do investimento contribuiu também para a criação de novos postos de trabalho na segunda metade dos anos 80, altura em que o emprego cresceu a uma média anual de quase 2,9%. Finalmente, a concertação encorajou a paz social e reduziu os conflitos industriais, o que resultou num dramático declínio do número de greves durante os anos de concertação (em 1977 perderam-se 16 641,70 dias de trabalho devido a greves e em 1985 apenas 2803 dias) (Royo, 2000, pp. 96-108).

Não obstante a sua eficácia, o processo de concertação entrou em ruptura depois de 1986. Uma das consequências do processo de concertação foi um declínio substancial dos salários reais (entre 1979 e 1986, o crescimento cumulativo médio dos salários brutos reais foi de -1,2%; v. Rocca, 1993, pp. 213-217). Em 1987, e numa tentativa para compensarem esta redução do poder de compra dos trabalhadores, os sindicatos exigiram aumentos salariais 2 pontos acima da inflação-alvo do governo. Neste novo contexto de reivindicações sindicais, o governo decidiu abandonar o processo de concertação. Em resposta a isto, e no seguimento de uma outra tentativa falhada para se alcançar um acordo em 1988, a UGT decidiu cortar relações com o governo e desenvolver uma nova estratégia em união com a CC.OO., estratégia essa que evoluiria para uma posição mais agressiva contra as políticas do governo e culminaria numa greve geral em Dezembro de 1988 (v. Gillespie, 1990, Astudillo, 2000, e Royo, 2000).

O colapso da concertação teve inúmeras consequências negativas para a economia espanhola. Os conflitos voltaram a emergir depois de 1986 (em 1987 o número de greves voltou a aumentar acentuadamente e perderam-se 5020 dias de trabalho, e em 1988 6843 dias, excluindo a greve geral) (v. Rocca, 1993, p. 258). Além disso, depois do colapso da concertação, os salários cresceram de modo regular acima da inflação-alvo do governo, particularmente em finais dos anos 80 (v. quadro n.º 1), o que obrigaria o governo a adoptar políticas monetárias de maior contenção, o que, por seu turno, resultaria em novos aumentos da taxa de desemprego. Uma vez que a estratégia económica do governo socialista assentava na cooperação com o sindicato, o colapso da concertação condenaria, em última análise, o sucesso das suas políticas.

O fracasso da concertação em Espanha depois de 1986 foi explicado em termos da ausência de capacidade institucional para implementar uma política de rendimento eficaz por parte dos sindicatos (v. Boix, 1998, Astudillo,

2000, e Maravall, 1997). Estes autores enfatizaram a fragmentação e natureza competitiva do movimento laboral (com os dois principais sindicatos — UGT e CC.OO — a rivalizarem por membros e votos), os baixos níveis de sindicalização e, finalmente, a estrutura «intermediária» do sistema de negociação colectiva. Por outras palavras, de acordo com esta perspectiva, o colapso da concertação parece confirmar a previsão da literatura corporativista de que as tentativas de implementação de estratégias corporativistas em países sem as pré-condições institucionais das economias «organizadas» estão condenadas ao fracasso, pelo que os governos serão forçados a abandonar esta estratégia (Pérez, 1998).

Contudo, como notaram outros autores (Royo, 1998 e 2000), esta explicação não toma em consideração a eficácia da concertação no controle dos salários e na redução da inflação.

Salários versus inflação, 1984-1990

[QUADRO N.º 2]

Ano	Aumentos salariais	CPI (real)	Aumento salarial real
1982 . . . . .	12	14,4	-2,4
1983 . . . . .	11,4	12,2	-0,8
1984 . . . . .	7,8	11,3	-3,5
1985 (a) . . . . .	7,9	8,5	-0,6
1986 (a) . . . . .	8,2	8,8	-0,6
1987 . . . . .	6,5	5,2	1,3
1988 . . . . .	6,4	4,8	1,4
1989 . . . . .	7,8	6,8	1,0
1990 . . . . .	8,3	6,7	1,4

*El País*, 18 de Novembro de 1996. Desenvolvido com base em dados do Ministério do Trabalho e da Segurança Social.

(a) Os dois últimos anos de concertação.

Estes autores contestaram também a interpretação que associa o colapso da concertação em Espanha à ausência de capacidade institucional para apoiar uma efectiva política de rendimentos por parte dos sindicatos espanhóis. Royo explica a ruptura da experiência espanhola com a negociação social após 1986 em termos da dependência e subordinação institucional do principal sindicato (a UGT) relativamente ao Partido Socialista Espanhol, circunstância que levou o governo socialista a faltar repetidamente às promessas feitas ao sindicato (Royo, 1998 e 2000).

Além disso, contrariamente à previsão de que a liberalização e integração da economia espanhola, associada à ausência de pré-condições institucionais, favoreceria uma progressiva descentralização da negociação salarial e a liberalização dos mercados de trabalho espanhóis, os anos 90 testemunharam

a reemergência da negociação social ao nível nacional em Espanha. Este processo teve início em 1994 entre sindicatos e patronato, mas a derrota eleitoral dos socialistas nas eleições gerais de 1996 e a vitória do Partido Popular em Espanha trouxeram consigo um desenvolvimento imprevisto: o ressurgimento da negociação à escala nacional entre o governo, as empresas e os sindicatos relativamente a diversos itens regulamentares. Este desenvolvimento contesta de modo mais profundo a ideia convencional sobre a anulação das instituições corporativistas por meio das pressões da concorrência e da integração do mercado internacional. Este ressurgimento foi particularmente surpreendente, tendo em conta que Espanha era vista como um país desprovido de instituições de mercado de trabalho abrangentes.

Embora não se tenha verificado um retorno às políticas de rendimento centralmente negociadas ao nível nacional, ocorreu na Espanha dos anos 90 um regresso à negociação social de nível nacional. A cooperação entre os actores da negociação revelou-se, a partir de 1994, muito significativa. Nesse ano, a confederação empresarial, Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), e as duas principais confederações sindicais (CC.OO e UGT) assinaram o «acordo interconfederal para a regulamentação dos decretos laborais e das regulamentações laborais». Este pacto procurou colmatar as lacunas resultantes da revogação dos decretos laborais estabelecidos durante o regime de Franco em vinte e dois subsectores que careciam ainda de um acordo de substituição, bem como regular a devolução de competências regulamentares ao processo de negociação colectiva.

O regresso à negociação social de nível nacional sobre uma outra questão-chave prosseguiu em 1996, ano em que os mesmos actores sociais assinaram o «acordo tripartido para a resolução extrajudicial dos conflitos de trabalho», por meio do qual se desenvolvia um novo sistema de resolução de conflitos de trabalho entre trabalhadores e empregadores. O pacto estabelecia mecanismos para a mediação e arbitragem voluntária de conflitos de negociação colectiva (incluindo conflitos sobre a mobilidade do trabalho, os serviços mínimos anteriores às greves, os despedimentos e as alterações das condições de trabalho) (Fraile, 1999, pp. 299-200). O principal objectivo deste acordo era o de evitar a formalização deste género de conflitos nos tribunais do trabalho. Além disso, em 1996 os sindicatos e o governo conservador negociaram um acordo sobre a reforma das pensões largamente baseado num anterior acordo assinado pelos principais partidos políticos (o pacto de Toledo). Este acordo visava melhorar a situação financeira do sistema de pensões e torná-lo mais equitativo. A CEOE recusou-se a assiná-lo porque não incluía uma redução dos impostos sobre a folha de salários<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> A reforma incluía as seguintes medidas: a base das pensões era alargada do limite máximo dos últimos oito anos de contribuições para o nível do mais elevado, separava o financiamento das pensões básicas do sistema contributivo, ao mesmo tempo que criava um fundo de reserva

Em 1997 os sindicatos e as organizações patronais assinaram um «acordo tripartido sobre a formação profissional» para incentivar a cooperação entre sindicatos e empregadores na formação dos trabalhadores. Contudo, o acordo mais significativo foi negociado em 1997 entre as duas maiores confederações (UGT e CC.OO) e a associação patronal (CEOE), visando limitar a sujeição dos empregadores aos elevados custos de *redundância*, bem como reestruturar o sistema de negociação colectiva. Como resultado destas negociações, os actores sociais assinaram dois novos acordos em 1997, o «acordo interconfederal para a estabilidade do emprego» e o «acordo interconfederal sobre a negociação colectiva e as *lacunas de cobertura*». Estas negociações tinham os seguintes objectivos (De la Dehesa, 1997, p. 45; Fraile, 1999, pp. 299-300):

- 1) Promover o emprego permanente, limitando o recurso aos contratos a prazo fixo e aumentando os incentivos financeiros;
- 2) Introduzir um novo contrato sem prazo determinado com menores custos de *redundância* e reduzir as contribuições sociais para incentivar os contratos sem prazo determinado em detrimento dos contratos temporários;
- 3) Reformar o artigo 52-C da lei dos trabalhadores que regulava o termo de qualquer contrato por razões objectivas de modo a facilitar a sua implementação pelos tribunais do trabalho;
- 4) Racionalizar o sistema de negociação colectiva existente e tratar do *faseamento dos decretos de trabalho*. O acordo apelava a uma mais clara articulação dos níveis de negociação colectiva, estipulando que seria desejável reservar alguns itens, incluindo os aumentos salariais, para a negociação sectorial de nível nacional. O acordo estabelecia também linhas directrizes sobre as diferentes responsabilidades entre os níveis de negociação (v. Fraile, 1999, pp. 299-300).

Estes acordos constituíram um importante marco não só porque eram pactos negociados (contrariamente às duas anteriores reformas de 1984 e 1994, que foram introduzidas pelo Partido Socialista), mas também porque os custos de despedimento eram uma das questões mais controversas entre empregadores e sindicatos<sup>3</sup>.

---

e estabelecia restrições às fraudes e às pensões de invalidez. A reforma indexou também as pensões à inflação, facilitou os critérios de elegibilidade no caso das pensões da terceira idade e da reforma antecipada, aumentou a pensão mínima para as jovens viúvas e ampliou as condições para as pensões a órfãos (v. Fraile, 1999, pp. 290-291).

<sup>3</sup> Os líderes sindicais rotularam este acordo como «um claro exemplo do consenso social prevalecente em Espanha» (v. «All sides hail Spain's job pact», in *Financial Times*, 10 de Abril de 1997, p. 3). Os sindicatos aceitaram esta redução em troca de uma promessa por

Finalmente, embora não se tenha verificado em Espanha um regresso à política de rendimentos, as reivindicações salariais têm sido moderadas e apenas ligeiramente acima da inflação esperada e os acordos salariais mais recentes têm reflectido esta estratégia. Este desenvolvimento teve consequências muito positivas para a economia espanhola. A *performance* económica na segunda metade dos anos 90 tem sido caracterizada por défices fiscais mais baixos, inflação reduzida e estabilidade monetária. O défice fiscal ciclicamente ajustado de Espanha viu-se reduzido de 5,5% do PIB em 1992 para 1,6% em 1998 e a inflação diminuiu de 5,1% em 1993 para 2,1% nos doze meses anteriores a Maio de 1999. Além disso, as taxas de juro caíram de 13,4% em Outubro de 1992 para 4,8% em Julho de 1999 e o emprego cresceu 2,9% em 1997 e 3,4% em 1998 (com uma previsão de crescimento pela OCDE de 2,6% em 1999 e 2,4% em 2000). O processo de convergência estabelecido no Tratado de Maastricht (as despesas públicas correspondem apenas a 41% do PIB), combinado com a paz social e a moderação salarial resultantes do regresso à negociação social nacional, contribuiu para um novo ciclo virtuoso caracterizado por um crescimento rápido sustentado, uma melhor posição fiscal, menor desemprego e mais elevados investimento e produtividade, os quais, por seu turno, promoverão o rápido crescimento<sup>4</sup>.

#### PORTUGAL

Em Portugal a emergência da concertação social tem sido mais explícita e sustentada ao longo do tempo e tem incluído uma política de rendimentos. Neste país, a concertação social teve início mais tarde, em 1987; contudo, ao contrário do que se verificou em Espanha, não entrou em colapso nos anos 80 e viu-se consolidada ao longo dos anos 90. Em Portugal testemunharam-se, até ao momento, acordos de concertação social nos seguintes anos: 1987, 1988, 1990, 1992 e 1996, bem como um acordo de concertação estratégica para o período de 1997-1999<sup>5</sup>.

---

parte dos empregadores para converterem os contratos temporários em contratos sem prazo determinado. Ao fim de dois anos, o resultado desta reforma foi a criação de 2 milhões de novos contratos sem prazo determinado. Contudo, um dos principais objectivos da reforma, que era o da redução do nível de temporalidade (situado a 32,5%, era o mais elevado da Europa ocidental), não seria alcançado. Para uma análise das consequências da reforma, v. Pérez Infante (1998, pp. 150-153); v. também o artigo «La reforma laboral logra dos millones de contratos, pero la tasa de temporalidad no cede», publicado em *El País*, segunda-feira, 17 de Maio de 1999.

<sup>4</sup> V. Martin Wolf, «The gain in Spain», in *Financial Times*, quarta-feira, 7 de Julho de 1999, p. 10; v. também o *Public Information Notice*, n.º 99/65, do FMI, «IMF concludes article IV consultation with Spain», de 30 de Junho de 1999, no qual o FMI louva o governo espanhol pelas suas políticas económicas.

<sup>5</sup> Em 1991 os actores sociais assinaram dois acordos complementares regulamentando a formação profissional e as condições de higiene e segurança no local de trabalho.

A emergência da negociação social nacional em Portugal teve lugar com o início de uma dramática crise económica que se verificou entre 1983 e 1985. Para dar uma ideia da magnitude da crise, num único ano (1984) o PIB declinou 1,6%, o investimento caiu 18%, o desemprego disparou para 8,3%, a inflação atingiu os 29,3%, o rendimento disponível familiar diminuiu em 3,7% e o consumo privado desceu 3,0%. As eleições legislativas de 1983 resultaram numa coligação do «bloco central» entre o Partido Social-Democrata (PSD) e o Partido Socialista (PS), com Mário Soares (líder do PS) como primeiro-ministro. Este governo implementou um plano de estabilização do FMI e criou em 1984 a Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS), uma instituição estatal que visava a negociação social e macroeconómica tripartida (v. em baixo).

O primeiro acordo foi concluído em 1986. As negociações entre os actores sociais (excluindo a CGTP) desenvolveram-se ao longo de todo esse ano. Sob a forma de «recomendações para a política de rendimentos», os membros da CPCS (a UGT, o governo e as três associações patronais mais representativas — CIP, CCP e CAP<sup>6</sup>) chegaram a um acordo de política de rendimentos que fixava os aumentos salariais em 7%, sujeitos à taxa de inflação corrente. Este acordo lidava quase exclusivamente com a taxa de crescimento dos salários nominais para 1987 e baseava-se em previsões de inflação que provariam estarem correctas, contribuindo desse modo para restringir a inflação.

O processo de concertação social prosseguiu depois das eleições legislativas de 1987, ano em que o PSD conquistou a maioria parlamentar. Em Outubro desse mesmo ano, a CGTP, com o apoio público do Partido Comunista (PCP), decidiu integrar a CPCS. Os sindicatos uniram o programa governamental de reforma estrutural (que visava a revisão da legislação laboral, a privatização e a revisão da Constituição e da reforma agrária) à política de rendimentos. Em 18 de Janeiro de 1988, os actores sociais representados na CPCS alcançaram um novo acordo sobre a política de rendimentos (excepto a CGTP e a CIP, que se recusaram a assiná-lo).

Contrariamente às expectativas, o processo de desinflação foi interrompido em 1988 e a UGT retirou o seu apoio ao acordo no momento em que o governo se recusou a ajustar os aumentos salariais pela inflação mais alta (Campos Lima e Naumann, 1997). Em consequência deste desenvolvimento, não se chegou a quaisquer acordos em 1989 e 1990, se bem que a moderação

---

<sup>6</sup> A Confederação da Indústria Portuguesa (CIP), a Confederação do Comércio Português (CCP) e a Confederação da Agricultura Portuguesa (CAP). O sindicato comunista (CGTP), que não aceitou integrar a CPCS e desenvolveu uma estratégia de greve politizada, recusou-se a participar no acordo. O governo negociou com os sindicatos (UGT) e introduziu três novas versões do pacote laboral. Contudo, os sindicatos consideraram a modificação insuficiente e prosseguiram a sua campanha contra a reforma.

continuasse a prevalecer nos processos de negociação colectiva. Contudo, o aumento da inflação, alimentado por enormes défices orçamentais, empurrou novamente os actores sociais para a mesa das negociações. Em 1990, o governo apresentou um pacto social aos parceiros sociais — o programa de progresso económico e social para os anos noventa. Esta iniciativa conduziu a intensas negociações, que se concluíram no Acordo Económico e Social (AES) —, que seria assinado por todos os membros da CPCS, à excepção da CGTP, que participou nas negociações, mas se recusou a assiná-lo<sup>7</sup>. Este ambicioso pacto incluía a redução da semana de trabalho de 48 para 44 horas, com uma gradual redução para as 40 horas até 1995, bem como um amplo leque de questões a serem regulamentadas por futura legislação: despedimentos, saúde, segurança e higiene no trabalho, subsídios de desemprego, formação profissional, flexibilidade do horário de trabalho, segurança social suplementar em casos de reestruturação industrial, negociação colectiva e emprego de menores. Foi ainda incluída no pacto uma recomendação sobre a política de rendimentos (estabelecendo como máximo um aumento salarial de 13,5%). Além disso, o acordo aprovava também (pela primeira vez desde o início das negociações tripartidas) a revisão anual do salário mínimo, estabelecido em 40 000\$00. O AES conduziu a um novo pacote laboral em 1991, que visava a revisão da legislação quanto às questões dos despedimentos por inadaptação, trabalho de menores, horas de trabalho, férias, regras de negociação colectiva e arbitragem de conflitos laborais<sup>8</sup>. Em Julho de 1991, dois subacordos sobre a segurança e higiene no trabalho e a formação profissional foram assinados por todos os membros da CPCS, incluindo, pela primeira vez, a CGTP.

No seguimento das eleições gerais de Outubro de 1991, que resultaram numa maioria absoluta do PSD, os actores sociais reabriram as negociações da CPCS, visando alcançar um novo AES. Depois de acerbos e prolongadas negociações sobre os aumentos salariais (marcadas pela insistência do governo na contenção dos custos salariais), as três principais confederações empresariais, a UGT e o governo assinaram um novo acordo em 15 de Fevereiro de 1992. Este pacto fixou os aumentos salariais nos 9,75% e os aumentos do salário mínimo nos 11%.

---

<sup>7</sup> A CGTP, exigindo 15% de aumento salarial e um salário mínimo de 41 500\$00, recusou-se a assinar o acordo, embora o seu secretário-geral, Carvalho da Silva, insistisse em que tinham sido negociados «aspectos positivos» e concordasse em levar o acordo ao plenário da CGTP para debate. Esta situação deu origem a um aceso conflito no interior da CGTP (v. Stoleroff, 1992, pp. 143-144). A CAP recusou-se também a assinar o acordo.

<sup>8</sup> A reforma introduzida em Janeiro foi rejeitada pelo Tribunal Constitucional em Março. O governo apresentou uma versão revista que foi aprovada em Agosto desse mesmo ano.



Após um lapso de quatro anos, a negociação ao mais alto nível continuou com dois acordos, assinados em 1986. O mais significativo destes foi o Acordo de Concertação Estratégica (ACE), que cobriu o período entre 1997 e 1999. Incluía um série de objectivos macroeconómicos e um programa para o desemprego e a competitividade. Entre as questões que integraram o pacto contavam-se as seguintes: a distribuição contratual dos ganhos de produtividade, a promoção da competitividade entre as empresas portuguesas e uma política de aumento salarial geral em conformidade com os objectivos de alcançar competitividade internacional e a integração de Portugal na união monetária europeia.

Existe um significativo desacordo em Portugal a propósito do verdadeiro impacto destes acordos<sup>9</sup>. A maior parte dos estudiosos reconhecem o contributo do processo de concertação para o processo político e o estabelecimento de um espírito de negociação entre os actores sociais. De facto, têm sido apontados os contributos do processo da concertação social para a negociação social, a solidariedade e a coesão social. A concertação incentivou também o desenvolvimento de mecanismos institucionais que permitiriam aos parceiros sociais participar no processo de tomada de decisão, consolidando desse modo a democracia e incentivando a paz social (Silva Lopes, 1999, p. 95). O efeito destes pactos sobre a *performance* económica e as relações de trabalho, contudo, continua aberto ao debate e gera alguma controvérsia. A *performance* económica do país melhorou substancialmente ao longo dos anos 90 (ou seja, a inflação desceu de 13,4% em 1990 para menos de 3% em 1999 e a economia cresceu a uma média de 6,4% ao longo deste período), mas a relação de causalidade entre estes acordos e os resultados económicos não é clara. É importante sublinhar que, ao contrário do que se verificou em Espanha, a principal confederação sindical, a CGTP, não assinou nenhum dos principais acordos. Assim, as instituições da concertação social em Portugal não influenciaram as relações de trabalho neste país tão dramaticamente como em Espanha.

Além disso, embora as restrições salariais tenham contribuído para a impressionante taxa de crescimento económico de Portugal durante os últimos quinze anos, tal não pode ser unicamente atribuído ao processo de concertação social. A moderação salarial tem sido o resultado de uma combinação de factores que inclui a pressão descendente da economia informal sobre os salários, a crise económica, os elevados níveis de desemprego durante os períodos de recessão e a relativa fraqueza dos sindicatos portugueses.

---

<sup>9</sup> Para uma análise pormenorizada do impacto destes acordos, v., entre outros, Stoleroff (1992, p. 25), Silva Lopes (1999, p. 94), Mozzicafreddo *et al.* (1997, pp. 75-82) e Pires de Lima (1999); v. também Natif (1995, pp. 127-152), para uma análise sobre as restrições estruturais e institucionais resultantes da adopção de uma ordem neocorporativista em Portugal.

O principal impacto dos pactos sociais consistiu na introdução de considerações macroeconómicas nos processos de negociação colectiva e a fixação, pela primeira vez em 1986, dos aumentos salariais em conformidade com a inflação *esperada* (e não com a inflação *passada*). Este novo mecanismo permitiu que os salários se comportassem em maior conformidade com os objectivos estabelecidos para a taxa de inflação. De facto, deve sublinhar-se que nos anos em que se verificaram acordos de diálogo social os valores das taxas de inflação apresentaram uma acentuada descida (Mozzicafreddo *et al.*, 1997, p. 76). No final, as recomendações sobre a política de rendimentos incluídas nos acordos foram cumpridas (e isto é ainda mais notável se levarmos em linha de conta o facto de a CGTP não os ter assinado), o que permitiu uma redução dos custos unitários de mão-de-obra e contribuiu para o processo de desinflação. Finalmente, os acordos contribuíram também para a paz social (v. quadro n.º 3).

Estes desenvolvimentos foram acompanhados pela redução das taxas de juro na segunda metade dos anos 90, pelo rendimento resultante das privatizações, dos fundos europeus e das melhorias de eficácia fiscal. A combinação de todos estes factores permitiu a Portugal — que até 1997 fora considerado um candidato marginal para integrar a eurozona — obedecer aos critérios de Maastricht de um modo relativamente indolor. De facto, Portugal foi o único país a conseguir reduzir o seu défice orçamental para menos de 3% do PIB (um dos critérios de Maastricht), ao mesmo tempo que aumentava as suas despesas governamentais correntes (v. *Financial Times*, quarta-feira, 31 de Março, pp. 11-13). E este quadro surge em agudo contraste com a decepcionante *performance* da economia espanhola após o fracasso da concertação social em 1986.

CPI, salários contratuais, produtividade e desemprego em Portugal 1981-1997  
(alteração percentual relativamente aos anos anteriores)

[QUADRO n.º 3]

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
CPI . . . . .	19,6	11,8	9,4	9,6	12,6	13,4	11,4	8,9	6,5	5,2	4,1	3,1	2,3
Aumento salarial . . . . .	22,5	17,8	14,4	9,9	10,6	14,1	14,2	10,9	7,9	5,1	5,0	4,7	3,6
Salários reais . . . . .	2,9	6,0	5,0	0,3	-2,0	0,7	2,8	2,0	1,4	-0,1	0,9	1,6	1,3
Desemprego . . . . .	8,5	8,5	7,0	5,7	5,0	4,5	4,3	4,1	5,5	6,9	7,2	7,3	6,9
Produtividade . . . . .	-	-	3,7	2,3	2,6	2,3	-0,7	8,8	2,4	0,8	2,4	2,5	2,3
R* . . . . .	-	-	7	6	-	-	13,3	9,7	-	-	-	4,5	3,5
Greves . . . . .	504	363	213	181	307	271	262	409	230	300	282	274	265

\*R = recomendação sobre política salarial incluída nos acordos centralizados.

**Fontes:** ILO, *Yearbook of Labour Statistics*, Genebra, Suíça, vários anos; OCDE, *Economic Surveys. Portugal 1998*, OCDE, Paris, 1998; OCDE, *Economic Surveys. Portugal 1999*, OCDE, Paris, 1999. O aumento da produtividade média para o período entre 1987 e 1996 foi de 2,7%.

## O QUEBRA-CABEÇAS EMPÍRICO: EXPLICAR O RESSURGIMENTO DA NEGOCIAÇÃO SOCIAL NACIONAL

O desenvolvimento da negociação social nacional em Espanha e Portugal desafia as noções generalizadas de que a negociação social só poderá ser bem sucedida no contexto de instituições laborais e empresariais abrangentes e de que a globalização obrigará os países a evoluírem para um modelo neoliberal. É verdade que se verificaram reveses na institucionalização deste processo, isto é, certas alterações nas regulamentações do mercado de trabalho têm sido implementadas unilateralmente pelos governos de ambos os países perante a forte oposição dos sindicatos (por exemplo, a reforma laboral de 1994 em Espanha ou o pacote laboral de 1990 em Portugal). Além disso, no caso espanhol, a ruptura entre o governo e os sindicatos provocou o colapso da concertação após 1986. Não obstante, como indicámos na secção anterior deste trabalho, verificou-se em ambos os países uma tendência geral para uma maior institucionalização da negociação colectiva como meio de solucionar questões regulamentares e de reformular os quadros nos quais se inserem as relações laborais. *Como podemos explicar tal desenvolvimento?*

A literatura de economia política oferece algumas interpretações sobre a ascensão da negociação social verificada nos anos 90 em alguns países europeus. Passaremos de seguida a examinar brevemente estas explicações, as suas qualidades e defeitos. Se bem que cada uma destas interpretações possa lançar alguma luz sobre este quebra-cabeças empírico, a verdade é que não consegue explicar o problema de modo satisfatório.

De acordo com parte dessa literatura, o ressurgimento da negociação social nacional pode ser entendido como uma consequência das pressões enfrentadas por Espanha e Portugal na sua tentativa para integrarem o projecto da união monetária europeia. De facto, as dificuldades experimentadas por estes países no cumprimento e manutenção dos critérios de convergência da UME têm sido apresentadas como um dos factores que encorajaram o desenvolvimento dos pactos sociais, vistos como símbolos do objectivo nacional de alcançar a qualidade de membros da UME, objectivo esse que terá impedido quaisquer divisões internas (v. Regini, 1999, p. 19). Restam poucas dúvidas de que a UME proporcionou de facto aos actores sociais espanhóis e portugueses um importante incentivo para chegarem a acordo. Contudo, a estar correcta tal interpretação, deveríamos assistir ao colapso desta estratégia uma vez alcançado o objectivo da participação na UME (ambos os países tornaram-se membros fundadores da UME em 1 de Janeiro de 1999). A verdade, porém, é que a institucionalização da política de rendimentos em Portugal e o ressurgimento da negociação social em Espanha apontam noutra direcção. Esta interpretação não consegue também explicar por que razão os processos de concertação em Espanha e Portugal (e, já agora, na Irlanda) se

desencadearam muito antes de iniciado o processo da UME. Além disso, é importante sublinhar o facto de que estas estratégias foram fortemente apoiadas pelas empresas e pelos governos de ambos os países (Stoleroff, 1992, p. 141; Royo, 2000, p. 285) e que tiveram lugar no contexto de reformas laborais que pretendiam promover a descentralização da negociação (Pérez, 1988, p. 12). Finalmente, como refere Regini (1999, p. 19), esta interpretação não explica uma série de casos (o da Holanda, por exemplo) onde se verificou uma consolidação da concertação não obstante o facto de o cumprimento dos critérios da UME ser um dado adquirido.

Uma segunda interpretação explica este desenvolvimento em termos do equilíbrio de poder entre os actores envolvidos (v. Regini, 1999, p. 20). Por exemplo, alguns estudiosos explicaram a reemergência da negociação social nacional em Itália como um resultado do enfraquecimento dos seus actores sociais, que passaram a necessitar do apoio mútuo para fazerem frente aos crescentes desafios económicos e sociais (Salvati, 1995). Contudo, como indica Regini (1999, p. 20), esta explicação não pode ser generalizada a outras nações (a Suécia, por exemplo) onde os sindicatos continuam a ser muito poderosos e onde, não obstante, a negociação colectiva centralizada e as políticas salariais solidárias fracassaram. Em contrapartida, noutros países (Portugal, Espanha, Holanda e Irlanda) onde os sindicatos são ainda muito fracos a concertação floresceu.

Uma outra explicação sublinha a estrutura económica e o interesse dos actores sociais. Alguns autores (Regini, 1997; Regini e Regalia, 1997; Rhodes, 1997) desenvolveram análises de ênfase microeconómica para explicarem o regresso à negociação social na Itália dos anos 90. De acordo com estes estudiosos, tal desenvolvimento reflecte uma tentativa do patronato para responder, por um lado, à necessidade do controle de custos através de uma maior flexibilidade das práticas de contratação e, por outro, à necessidade de relações cooperativas ao nível da empresa com vista à manutenção da competitividade da mesma. Por outras palavras, estes acordos constituiriam um mecanismo institucional de apoio à competitividade empresarial por via de práticas consultivas.

Esta análise é similar aos argumentos avançados por Garrett (1997) e Soskice (1999). Estes autores defenderam que, nos países corporativistas social-democratas, o mundo empresarial organizado procurou a regulamentação (em vez da liberalização) de modo a enfrentar mais eficazmente os novos desafios apresentados pela globalização, procurando preservar nas suas empresas os sistemas financeiros, estruturas de formação profissional e redes de investigação que lhes permitiriam conservar determinado grau de competitividade nos mercados internacionais. O problema desta explicação, contudo, é que não se presta facilmente a generalizações. Por exemplo, na Grã-Bretanha (tal como acontece na Itália), as empresas operam num contexto

liberalizado que não conduz à produção de bens colectivos capazes de melhorarem a posição concorrencial das mesmas. Contudo, as empresas britânicas não procuram corrigir este desequilíbrio (v. Regini, 1999, pp. 22-23).

Uma outra interpretação atribuiu a emergência da negociação social ao objectivo das economias europeias de convergirem para um modelo intermédio (ou seja o modelo de «corporativismo competitivo» de Rhodes, 1997). De acordo com Regini (1999, p. 24), esta interpretação ajuda a explicar os processos de mudança e as divergências. Segundo o mesmo autor, a principal insuficiência desta explicação reside no facto de ignorar que o sistema para o qual a maior parte dos países parece estar a convergir (o modelo alemão) se caracteriza actualmente pela tensão e pela instabilidade, sendo alvo de fortes pressões para mudar. Deste modo, como pode «continuar a orientar o comportamento das outras economias europeias?» (Regini, 1999, p. 24).

Estas análises são importantes na explicação da ausência de convergência para uma regulamentação de estilo britânico dos mercados de trabalho de muitos países. Contudo, alguns observadores da cena das relações industriais fizeram notar que negligenciam outro factor explicativo de importância capital, nomeadamente a incapacidade dos empregadores e dos governos para, na ausência de negociação centralizada, imporem a moderação salarial e expectativas de redução da inflação (Pérez, 1998, pp. 13-23). Ao analisar o regresso à negociação social nacional na Itália e Espanha nos anos 90, Pérez defende que estes acordos reflectem a incapacidade, nos anos 80, dos produtores espanhóis e italianos de controlarem os custos e o fracasso dos seus governos para alcançarem os objectivos de política macroeconómica. De acordo com este argumento, os governos de Espanha e Itália não conseguiram restringir os salários com base numa política monetária de contenção e numa forte posição monetária, já que os empregadores não conseguiam controlar os custos num contexto de negociação fragmentado e descentralizado no qual a inflação era exacerbada pela excessiva valorização da moeda. Desse modo, o governo e as empresas estavam interessados num regresso à negociação nacional como meio de alcançarem os seus objectivos.

Contudo, o principal problema desta análise de forte ênfase económica é ter sido desenvolvida com o objectivo de demonstrar que se verificou, ao nível da negociação colectiva, uma evolução «da descentralização para a reorganização» com vista ao controle salarial apoiado pelo governo e pelas empresas. Porém, as provas empíricas apontam noutra direcção. De facto, em Espanha e Portugal verificou-se escassa descentralização, pelo que é difícil concluir que existiu uma «reorganização» da negociação colectiva. É certo que ocorreu um ressurgimento da negociação social ao nível nacional para lidar com as questões das relações industriais. Contudo, este processo não incluiu a «reorganização» da negociação salarial em nenhum dos países, o que contraria a noção da existência de um processo de descentralização da

negociação colectiva e de liberalização dos mercados de trabalho. Em contrapartida, não obstante as tentativas para descentralizar o processo de negociação colectiva (a reforma laboral de 1994 em Espanha, por exemplo), as estruturas da mesma permaneceram notavelmente estáveis em ambos os países. Embora se tenha verificado um aumento do número de acordos assinados ao nível empresarial em Espanha (72,7% em 1998), o número de trabalhadores abrangidos por tais acordos sofreu uma diminuição (de 17,2% em 1984 para 10,6% em 1997). Em Portugal, estes valores permaneceram estáveis (em 1991, 70,6% dos acordos colectivos foram sectoriais, contra os 73,4% de 1996). Finalmente, ao contrário do que se verificou na Itália, é importante sublinhar que os sindicatos em Espanha e Portugal (particularmente a CGTP) se opuseram a um regresso a uma moldura formal de política de rendimentos, algo que não se verificou nos anos mais recentes.

Além disso, a análise de ênfase económica avançada por Pérez é importante na explicação do interesse do patronato e do governo pelo regresso à negociação social nacional como meio de impor restrições salariais e alcançar determinados objectivos a nível da inflação (particularmente no contexto dos critérios de convergência da UME). Contudo, este argumento não consegue explicar a decisão dos sindicatos de acatarem as exigências das empresas e do governo e de reintegrarem a negociação social nacional em ambos os países. De facto, é importante sublinhar que a negociação social nacional entrou em colapso em Espanha depois de 1986 e que, não obstante as repetidas tentativas por parte do governo do PSOE para negociar a política de rendimentos com os sindicatos (o «pacto de competitividade» de 1990, ou o pacto social para o progresso de 1991), o primeiro não foi capaz de assegurar o apoio dos segundos. Esta situação teve muito a ver com a experiência dos anos 80 (um período em que os sindicatos viram o potencial de emprego das suas restrições salariais minado por políticas monetárias de contenção), bem como com a ruptura da relação entre o PSOE e a UGT, provocada pela posição hegemónica do partido frente ao sindicato e pelos desiguais laços institucionais que uniam ambas as organizações (v. Royo, 1998 e 2000). Tendo em conta os custos que a concertação acarretou para os sindicatos no início dos anos 80, *como podemos explicar o papel dos sindicatos no regresso à negociação social nacional em Espanha e Portugal?*

Este desenvolvimento deriva da combinação de dois factores. Em primeiro lugar, o enfraquecimento das organizações sindicais ao nível das empresas, evidenciado pelo relativo declínio na densidade sindical e pela incapacidade dos sindicatos de mobilizarem os trabalhadores contra as políticas de liberalização do mercado de trabalho. Por outras palavras, com o seu apoio a estes acordos macroeconómicos, os sindicatos procuraram mitigar o declínio do seu poder de negociação no local de trabalho. Em segundo lugar, a emergência de novas instituições de promoção da negociação social tripartida

em ambos os países (o CES espanhol e a CPCS portuguesa), que resultou na institucionalização da luta política entre os governos, os empregadores e os sindicatos e contribuiu para a transformação do padrão das relações industriais. Nas secções seguintes deste estudo defenderei que as escolhas feitas pelos actores sociais foram menos condicionadas por instituições preexistentes. Pelo contrário, em Espanha e Portugal o equilíbrio de poder em mudança afectou a predisposição dos actores sociais para seguirem as suas estratégias através de um novo conjunto de instituições. Ao mesmo tempo, mostrarei de que modo as novas restrições e incentivos determinaram em grande medida as suas interacções e estratégias.

#### O ENFRAQUECIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES SINDICAIS

Em Portugal e Espanha o enfraquecimento das organizações sindicais no mercado de trabalho foi evidenciado pelo relativo declínio da densidade sindical e pela sua incapacidade de mobilizarem os trabalhadores contra as políticas de liberalização do mercado de trabalho. O equilíbrio de poder em mudança afectou a predisposição dos sindicatos para seguirem as suas estratégias através de um novo conjunto de instituições. Em ambos os países, o movimento laboral não conseguiu converter a sua unidade em poder eficaz, como é manifestado pela sua incapacidade de resistir a iniciativas de reformas legais que visavam a liberalização dos mercados de trabalho em ambos os países (em Portugal o pacote laboral de 1989 e em Espanha a reforma laboral de 1994). Os sindicatos de ambos os países procuraram mitigar este declínio através do apoio aos acordos de concertação tripartidos.

A proporção de membros sindicalizados na força de trabalho em Espanha e Portugal declinou acentuadamente ao longo das duas últimas décadas. Em Portugal o número de membros sindicalizados (como percentagem dos trabalhadores remunerados) declinou 44,2% entre 1985 e 1995, situando-se hoje nos 25,6%. A densidade sindical em Espanha é ainda mais baixa, situando-se nos 18,6%, depois de um acentuado declínio ao longo dos anos 80 (ILO, *World Employment Report 1996-1997*, ILO, 1997, Genebra). De facto, uma análise pormenorizada desta tendência reforça a tese defendida neste estudo, ou seja, a de que a fraqueza dos sindicatos os forçou a procurarem novos apoios através de um regresso à negociação social nacional.

Em primeiro lugar, o interesse dos sindicatos pelo regresso à negociação social nacional foi motivado pela realização de que as suas estratégias estavam a erodir a sua influência no processo de decisão política e o apoio dos seus membros. De facto, tanto em Espanha como em Portugal, os sindicatos continuam a ser identificados com o núcleo da força de trabalho permanente (por exemplo, apenas 18% dos membros da CC.OO são trabalhadores tem-



porários numa época em que 34% dos trabalhadores espanhóis detêm este estatuto; v. Jordana, 1996, pp. 21-220). Este desenvolvimento foi ainda mais acelerado pelo espectacular crescimento do emprego temporário, que conduziu a uma dualização da força de trabalho, acentuando a segmentação do mercado de trabalho entre *insiders* (trabalhadores com contratos permanentes, com perspectivas mais estáveis, seguras e de longo prazo) e *outsiders* (trabalhadores com contratos temporários, em situação mais precária) no interior das empresas. Esta situação proporcionou um «pára-choques» que protege os trabalhadores permanentes dos despedimentos, levando-os a negociar com vista à obtenção de salários mais altos.

Esta dualização da força de trabalho preocupou particularmente os sindicatos, já que limitava a sua força de negociação e os desprovia de membros. Por exemplo, o nível de trabalho temporário entre os novos trabalhadores em Espanha subiu de 61% em 1987 para 81,5% em 1990 (v. Bentolila, Segura e Toharia, 1991, pp. 237-238, e Richards e Polavieja, 1997, pp. 13-23). Em Portugal, a proporção de trabalhadores temporários é significativamente mais baixa, oscilando entre os 10% e os 13% ao longo dos anos 90 (Bover, García Perea e Portugal, 1997, pp. 16-17). Este desenvolvimento teve um efeito evidente sobre o envolvimento dos trabalhadores nas organizações sindicais<sup>10</sup>, conduzindo a uma profunda segmentação dos trabalhadores.

Esta crescente segmentação surgiu aliada à reestruturação industrial (e à crise económica de 1992-1993), obrigando ao encerramento de grandes fábricas e a despedimentos maciços e conduzindo desse modo à diminuição do sector manufactureiro — tradicionalmente, a fonte da força sindical. Por fim, estes desenvolvimentos obrigaram os sindicatos a reavaliarem as suas estratégias de modo a eliminarem a crescente percepção de que representavam e defendiam apenas os interesses dos *insiders* às custas dos desempregados. Por outras palavras, através destes acordos centralizados, os sindicatos procuraram contradizer a ideia generalizada de que constituíam instituições entrincheiradas que promoviam apenas os interesses dos *insiders*, enquanto ajudavam a melhorar as condições macroeconómicas que contribuía para o acesso e continuada participação de Espanha e Portugal na união monetária europeia. Tiraram proveito de um contexto político que fornecia oportunidades para a negociação política ao nível nacional para alcançarem esses objectivos.

Além disso, em Espanha e Portugal o recurso administrativo a políticas de trabalho baseadas em contratos instáveis e temporários não impediu a emergência de tendências contraditórias no mercado de trabalho. Enquanto

---

<sup>10</sup> Richards e Polavieja (1997, pp. 32-39) mostram que a precariedade do mercado de trabalho reduz o envolvimento sindical porque impede seriamente a acção colectiva e produz sentimentos e atitudes de apatia em relação aos sindicatos. Estes autores concluem que os trabalhadores temporários não se identificam com os sindicatos nem se sentem representados pelos mesmos.

os salários reais médios cresceram moderadamente (v. quadros n.<sup>os</sup> 2 e 3), um limitado mercado de trabalho em determinadas áreas de rápido crescimento de emprego (particularmente no caso dos serviços, bancos e seguros) conduziu a um crescente poder de negociação em favor de determinados trabalhadores que se tinham mostrado dispostos a negociar fora do processo de negociação colectiva (Stoleroff, 1992, p. 138; Barreto e Naumann, 1998, pp. 416-418). Ao mesmo tempo, foi também muito significativo o facto de que os sectores que vieram a assumir grande parte da liderança no estabelecimento de salários em ambos os países fossem aqueles sobre os quais os sindicatos nacionais tinham reduzido os seus níveis de controle e nos quais o nível de sindicalização correspondia apenas a metade do nível da indústria (Pérez, 1998, p. 18; Barreto e Naumann, 1998, pp. 418-419), reflectindo a pequena dimensão da maior parte das empresas. Estes desenvolvimentos aumentaram as pressões sobre os sindicatos para procurarem uma nova articulação da negociação colectiva que lhes permitiria retomar a iniciativa no processo de estabelecimento de salários e mitigar o declínio do seu poder de negociação no local de trabalho.

A mudança estratégica a favor da negociação social nacional por parte dos sindicatos foi também motivada pelo fracasso do movimento laboral em converter a sua unidade em poder efectivo, como é manifestado pela sua incapacidade de resistir a iniciativas de reforma legal que visavam a liberalização dos mercados de trabalho em ambos os países. Em Portugal, a introdução por parte do governo do novo pacote laboral com vista à reforma do mercado de trabalho, em Novembro de 1987, levou os sindicatos a organizarem uma campanha contra a proposta e a unirem concessões de política de rendimentos a concessões de lei laboral. A principal componente da reforma proposta era a simplificação das regulamentações legais sobre o trabalho temporário (um processo que se iniciou em 1976) e o alargamento dos critérios de justo despedimento de modo a incluir o da incapacidade dos trabalhadores de se adaptarem a mudanças na natureza do trabalho e a «perda de confiança». Os sindicatos opuseram-se veementemente à reforma e intensificaram os conflitos no sector industrial para contestarem as decisões do governo. Este conflito foi visto pelos sindicatos, pelo patronato e pelo governo como um *tour de force* para definir o novo padrão das relações industriais em Portugal e conduziu a uma decisiva e clara declaração de intenções: a greve geral de 29 de Março de 1988. A greve não conseguiu alterar a decisão do governo, confirmando a incapacidade dos sindicatos de mobilizarem os trabalhadores numa reacção colectiva contra as políticas laborais.

A incapacidade de evitar a aprovação do pacote laboral, associada a uma aceleração do processo de privatização, à perda parcial de segurança de trabalho durante o segundo governo de Cavaco Silva e à revisão da

Constituição (resultando na modificação dos artigos mais progressistas), demonstrou que os sindicatos portugueses não foram capazes de converter a sua unidade em poder eficaz. Pelo contrário, estas reformas foram realizadas dentro de uma estrutura corporativista que contribuiu para impedir uma crise política, ou uma crise de legitimidade. A derrota dos sindicatos durante a luta sobre a reforma legal reduziu «o alcance dos objectivos que os sindicatos podem realisticamente estabelecer para si mesmos no seio das relações e políticas industriais portuguesas» (Stoleroff, 1992, p. 137). Por outras palavras, os sindicatos emergiram enfraquecidos pela luta, e este retrocesso institucional facilitou a consolidação da concertação tripartida. No final, o apoio dos sindicatos a estes macroacordos mitigou o declínio do seu poder de negociação ao nível do local de trabalho.

Em Espanha, no seguimento do regresso à concertação social de 1987 (v. Royo, 1998 e 2000), os sindicatos encontram-se numa posição fraca, com um número reduzido de membros concentrados em indústrias em declínio, dependentes do financiamento do Estado e com escassos poderes contratuais. As dificuldades dos sindicatos foram ainda agravadas pelo alarmante recurso aos contratos temporários, que ameaçavam o seu futuro organizacional. Com a organização (e o sucesso maciço) da greve geral de 1988, as duas principais confederações (a UGT e a CC.OO) solidificaram uma nova estratégia baseada em três alicerces: unidade de acção, abandono da concertação social e apelo a novos membros para alargarem as suas bases de apoio. O sucesso da greve permitiu aos sindicatos recuperarem temporariamente um papel na arena política, o que os ajudou a travar o seu declínio organizacional (o número de membros dos sindicatos subiu para cerca de 15% em 1994). Contudo, tal como se verificou em Portugal, os sindicatos espanhóis não foram capazes de inverter as políticas governamentais sobre o trabalho.

A luta entre os sindicatos e o governo concentrou-se nos modos de obedecer aos critérios de Maastricht para a adesão à UME. O plano de convergência dos socialistas deu origem a duas outras greves gerais. A primeira, em Maio de 1992, teve lugar em reacção ao chamado *decretazo*, ou seja, o decreto governamental que estabelecia cortes no apoio ao desemprego, reduzindo a quantidade e valor dos subsídios, limitando as condições de elegibilidade e alargando o período de trabalho necessário para recebimento do subsídio de seis para doze meses. A segunda greve teve lugar em Janeiro de 1994, em resposta a uma proposta governamental de reforma das leis do trabalho, que procurava flexibilizar as condições de trabalho e aumentar o alcance da negociação colectiva.

Tal como se verificou em Portugal, a crescente mobilização e unidade sindical não conduziu a vitórias. O fracasso dos sindicatos na revogação da reforma da lei laboral e na criação de uma crise política por meio de uma

continuada mobilização social forçou-os a reavaliarem as suas estratégias e a adoptarem uma posição mais conciliatória que incluiu o retomar de acordos tripartidos parciais com o governo e o patronato. Esta mudança estratégica foi posteriormente acelerada em Espanha pelos problemas internos experimentados pelas duas principais confederações, com a UGT a tentar virar a página sobre o colapso da sua iniciativa habitacional e a CC.OO a tentar ultrapassar diferenças ideológicas internas. Estes problemas conduziram à emergência de uma nova liderança em ambos os sindicatos, que procuravam fortalecer a unidade da acção estratégica, enquanto retomavam acordos parciais com o governo e as associações patronais.

Esta mudança de estratégia foi acelerada pelo impacto da crise económica de início dos anos 90, pela rigidez do trabalho e pela abertura das economias espanhola e portuguesa à concorrência externa. Estes factores obrigaram as empresas espanholas e portuguesas a desenvolverem novas estratégias competitivas, a procurarem maior flexibilidade, mobilidade interna e a exteriorização da produção para pequenas empresas não sindicalizadas. A descentralização da produção reflecte-se no crescimento do número de pequenas empresas (com menos de 50 trabalhadores), que, em Espanha, aumentou de 95,1% do total das empresas em 1978 para 98,1% em 1989 e, em Portugal, passou de 95,4% em 1978 para 96,7% em 1989, e da sua proporção no emprego, que cresceu de 38,4% para 52,2% em Espanha e de 42,3% para 50,3% em Portugal durante os mesmos períodos (Fraile, 1999, p. 280; Richards e Polavieja, 1997, p. 31; Barreto e Naumann, 1998, p. 400). Em Portugal existe uma mais elevada proporção de pequenas empresas do que em qualquer outro país da UE, com 79,4% das empresas empregando menos de 10 trabalhadores em 1994. A combinação de todos estes factores conduziu a uma crescente individualização das relações de trabalho, contribuiu para diminuir os custos de mão-de-obra e conferiu às empresas uma maior flexibilidade na organização do trabalho e no desdobramento do mesmo por meio da mobilidade, das horas extraordinárias, do trabalho a tempo parcial e da rotação de horários. Estes desenvolvimentos tiveram consequências alarmantes para os sindicatos, forçando-os a reavaliarem as suas estratégias.

Em suma, em Espanha e Portugal, a combinação entre desemprego elevado e alto nível de trabalho temporário, associada a mudanças na estrutura ocupacional e na individualização das relações de trabalho, obrigou os sindicatos a reavaliarem as suas abordagens<sup>11</sup>. Os sindicatos acabaram por compreender que estes desenvolvimentos ameaçavam a sua sobrevivência, decidindo que era necessário contrariá-los. Tendo em conta o emergente distanciamento

---

<sup>11</sup> Em Portugal, em parte devido a razões políticas e à sua ligação ao PCP, a CGTP tem-se mostrado mais relutante em adoptar esta nova abordagem, recusando-se a assinar acordos centralizados. Assim, a CGTP tem prosseguido uma estratégia de «comprometimento conflituoso».

entre os sindicatos e uma crescente proporção de trabalhadores, os sindicatos sentiram a necessidade de estreitarem este fosso. Neste contexto decidiram desenvolver um novo plano estratégico destinado a alargar as suas bases de apoio. A decisão levou-os a desenvolverem uma estratégia mais ampla para lidarem com as questões do desemprego e da estabilidade do trabalho através da negociação social nacional com o governo e/ou os empregadores. De modo a alcançarem estes objectivos, os sindicatos voltaram a concentrar a sua atenção nas empresas, de modo a aumentarem o número de membros e a recuperarem o controle sobre os conselhos de trabalho e o processo contratual frente aos empregadores. Desenvolveram também plataformas de negociação unitárias que se concentravam em determinadas áreas estratégicas — contratos temporários, desemprego, organização laboral, formação, direitos de informação, saúde e segurança (Fraile, 1999, p. 297) — e visavam eliminar a divisão entre *insiders* e *outsiders*. Estas plataformas constituiriam o objectivo da negociação nacional com os empregadores e/ou o governo e conduziriam à reemergência da negociação social nacional. Esta nova abordagem assinalou uma mudança estratégica por parte dos sindicatos, que estavam agora dispostos a aceitar uma maior flexibilidade interna na organização e desdobramento do trabalho no local de trabalho em troca de uma maior estabilidade de emprego. Por meio da promoção da negociação centralizada e de uma nova articulação do sistema de negociação colectivo, a força sindical estava, pois, a certificar-se de que as suas principais confederações continuariam a desempenhar um papel significativo.

A viragem estratégica a favor da negociação social foi acelerada em resultado dos processos combinados de liberalização económica, privatização e integração europeia (v. Stoleroff, 1992, e Barreto e Neumann, 1998). Estes desenvolvimentos tiveram um impacto significativo no quadro das relações industriais de ambos os países. Ao nível macroeconómico, a necessidade de preparação de Espanha e Portugal para uma total integração na união monetária europeia influenciou a posição anti-inflacionista dos seus governos. Neste aspecto, a negociação centralizada tem constituído um instrumento adequado para a aplicação das políticas do governo (particularmente no caso de Portugal, no qual o governo participou nas negociações salariais através da CPCS). Uma vez que os salários são uma tão importante componente dos custos, a negociação salarial tornou-se uma pedra angular destas políticas anti-inflacionistas do governo (e das possibilidades de obediência aos critérios da UME), intensificando desse modo a função política dos sindicatos e o processo de concertação social.

Ao nível microeconómico, estes processos intensificaram as pressões da competitividade e contribuíram para uma mudança no equilíbrio de forças em detrimento dos sindicatos. As empresas de ambos os países foram forçadas a conceber novas estratégias para enfrentarem os novos desafios da compe-

titividade e tiveram de desenvolver esquemas de reestruturação, que em muitos casos conduziram à emergência de negociações tripartidas (foi o caso, por exemplo, da indústria têxtil em Portugal). Ao mesmo tempo, os sindicatos foram obrigados a aceitar as novas pressões para ajustarem as condições de trabalho e os salários ao nível dos países mais desenvolvidos de modo a aumentarem a competitividade e a criarem novos postos de trabalho. Finalmente, a integração europeia forçou os actores sociais a resolverem as discrepâncias entre as disposições legais, os mercados de trabalho e a negociação colectiva de Espanha e Portugal e aquelas que prevaleciam nos outros países da UE. Neste contexto, os sindicatos de ambos os países tiraram proveito de um contexto político que fornecia oportunidades para o intercâmbio político ao nível nacional. Este processo foi facilitado pela emergência de novas instituições que incentivaram o consenso entre os actores sociais.

#### A EMERGÊNCIA DO CES E DA CPCS

A experiência espanhola e portuguesa com a negociação social sugere que uma das dificuldades-chave na construção de capacidade coordenadora entre os actores sociais é a necessidade de construir procedimentos comuns baseados em precedentes, regras de decisão e corpos comuns relacionados com as transferências de informação. Quanto a isto, a criação de instituições formais que incentivem o consenso e o entendimento entre os actores sociais poderá ser capaz de contribuir para o desenvolvimento e consolidação dos processos de negociação social. De facto, a Comissão Permanente de Concertação Social em Portugal (CPCS) e o Consejo Económico y Social em Espanha (CES) desempenharam um papel de importância capital na promoção da negociação social tripartida em ambos os países, ao unirem as empresas, o governo e os sindicatos e ao encorajarem os mecanismos institucionais informais que facilitam a negociação social. Este desenvolvimento teve como consequência a institucionalização da luta política entre o governo, os empregadores e os sindicatos, contribuindo também para uma transformação do padrão das relações industriais.

A CPCS portuguesa foi criada em 1984 pelo governo do «bloco central» (uma coligação entre o PS e o PSD). Em consequência da reforma constitucional de 1989 (v. Manuel, 1996, p. 64), a CPCS foi «substituída» em 1991 pelo Conselho Económico e Social (CES) e transformada numa comissão no interior do CES. A nova instituição herdou as funções da antiga CPCS e adquiriu novas responsabilidades consultivas. Até ao momento, a nova CPCS participou em três acordos para os anos de 1992, 1996 e 1997-1999.

Em Espanha, o Conselho Económico e Social (CES) foi criado em 1991. Foi estabelecido como uma instituição independente e consultiva que garan-

tia a participação dos actores económicos e sociais nos processos políticos e legislativos de carácter económico e social. O CES não possui responsabilidades formais relativamente à concertação social. Contudo, tem funcionado como um fórum de discussão e debate sobre as questões sócio-económicas e ajudou a unir os actores sociais.

A CPCS e o CES têm desempenhado papéis de importância capital. Contribuíram para uma mudança no contexto da luta de classes e tornaram-se instrumentos de importância fundamental para a consolidação da negociação social nacional em ambos os países. Isto acontece porque os seus relatórios sobre as propostas legislativas sócio-económicas promovem o desenvolvimento de posições consensuais (ou seja, é mais provável que uma «posição comum» venha a influenciar o debate parlamentar e a afectar a legislação final). Assim, este processo oferece incentivos para a conciliação de posições contrárias e tem facilitado a aproximação dos actores sociais. Além disso, a dinâmica de negociação gerada através deste processo tem ajudado a superar antagonismos tradicionais e incentivado a busca de posições conjuntas entre os actores sociais. Em última análise, a permanente negociação que tem lugar no CES e na CPCS resulta num clima de maior harmonia entre os actores do mercado de trabalho e na melhoria das relações entre os actores sociais e o governo.

## CONCLUSÕES

Em Espanha e Portugal o ressurgimento das negociações a nível nacional sobre as políticas de rendimentos e outras questões económicas resulta da combinação de dois factores: por um lado, o enfraquecimento das organizações sindicais ao nível das empresas e *sucursais* e, por outro, a incapacidade dos governos destes países de alcançarem objectivos de política macroeconómica. No presente estudo defendi que os novos incentivos e restrições à mudança determinaram em grande medida as suas interacções e estratégias. Além disso, as escolhas feitas pelos actores sociais foram menos condicionadas pelas instituições preexistentes. A mudança do equilíbrio de poder afectou a predisposição dos actores sociais para desenvolverem as suas estratégias por meio de um novo conjunto de instituições. Quanto a esta questão, a emergência de novas instituições para a promoção da negociação social tripartida em Espanha e Portugal (o CES espanhol e a CPCS portuguesa) contribuiu para uma transformação no padrão das relações industriais em ambos os países.

*Quais as perspectivas para a negociação social nacional em ambos os países?* Ainda não é claro se as actuais tendências persistirão no futuro, se consolidarão o papel tradicionalmente dominante do Estado nas relações



industriais ou se permitirão aos actores sociais assumirem a iniciativa e afirmarem a sua autonomia. Contudo, é na moderação salarial que reside a chave para estreitar o fosso que separa Espanha e Portugal dos países mais ricos da União Europeia (o PIB *per capita* em Espanha corresponde a apenas 79% da média da UE, ao passo que o de Portugal não ultrapassa os 74%), bem como para explorar a especialização à escala europeia e para atrair o investimento dos parceiros europeus (a remuneração média por hora no sector manufactureiro é ainda menos de metade do que na Alemanha).

O sucesso (ou fracasso) destas iniciativas determinará a consolidação desta abordagem. Ao mesmo tempo, a discussão anterior sugere que as motivações que levaram os actores sociais a regressarem à negociação social nacional são de carácter estrutural, ultrapassando o mero objectivo de participação na união monetária europeia, pelo que persistirão, provavelmente, após o começo da UME. Os actores sociais deverão ter incentivos poderosos para darem continuidade a esta abordagem, dadas as dificuldades que os governos e empregadores experimentaram no passado para controlarem o crescimento salarial geral sem o apoio dos sindicatos, associadas à erosão que uma maior fragmentação exerceria sobre a posição das principais confederações. Além disso, a análise do papel desempenhado pelo CES e pela CPCS sugere que uma estratégia cooperativa baseada na negociação social durará tanto mais quanto mais os actores sociais conseguirem desenvolver uma capacidade para a aprendizagem estratégica.

Finalmente, a união monetária económica trará consigo novas restrições às políticas económicas nacionais, já que a união monetária submete a política macroeconómica na área da UME a uma única autoridade monetária — o Banco Central Europeu independente. Embora alguns autores tenham já previsto o abandono dos esquemas de concertação centralizada, uma série de novas análises têm vindo a demonstrar a importância que a política de rendimentos alcançará no contexto de uma união monetária (Iversen, 1999; Royo, 2000). A política de rendimentos, com a sua influência sobre as relações de trabalho e os custos da mão-de-obra, parece continuar a ser um instrumento adequado para incentivar a competitividade e contribuir para o objectivo de convergência almejado pelas economias europeias. Contudo, os benefícios da negociação salarial centralizada assentam, em grande medida, na capacidade dos líderes sindicais para controlarem o crescimento salarial geral, de modo a evitarem-se medidas de política monetária que resultem num mais elevado desemprego (Pérez, 1998, p. 22). A UME terá como consequência a descentralização do nível de negociação salarial em toda a área da UE, já que, de um modo geral, as mais abrangentes organizações sindicais serão menos inclusivas e, desse modo, poderão receber um menor incentivo para internalizarem as pressões inflacionistas dos aumentos salariais. No novo contexto da UME, no qual a negociação salarial é relativamente

fragmentada, não obstante a existência de uma única autoridade monetária para toda a área, o risco residirá no facto de que os negociadores salariais poderão reagir menos eficazmente às ameaças do Banco Central Europeu. Não obstante, uma vez que os custos unitários da mão-de-obra continuarão a constituir um factor de importância capital no crescimento da competitividade, existirão fortes pressões sobre os governos, os empregadores e os sindicatos para que dêem seguimento à negociação social nacional.

## BIBLIOGRAFIA

- ASTUDILLO, Javier (2000), «Socialism without workers? Socialist and labor in Spain (1982-1993)», comunicação apresentada ao CES, Universidade de Harvard, segunda-feira, 20 de Abril.
- BARRETO, José (1992), «Portugal: industrial relations under democracy», in A. Ferner e R. Hyman (eds.), *Industrial Revolution in the New Europe*, Cambridge, Blackwell.
- BARRETO, José, e Richard Naumann (1998), «Portugal: industrial relations under democracy», in A. Ferner e R. Hyman (eds.), *Changing Industrial Relations in Europe*, Oxford, Blackwell.
- BENTOLILA, S. J. Segura, e L. Toharia (1991), «La contratación temporal en España», in *Moneda y Crédito*, 193, pp. 225-265.
- BERGER, S. (ed.) (1981), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BLANCHARD, Olivier J., et al. (1995), *Spanish Unemployment: Is There a Solution?*, Londres, Center for Economic Policy Research.
- BOIX, Carles (1998), *Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Strategies in the World Economy*, Nova Iorque, Cambridge University Press.
- BOVER, Olympia, Pilar García Perea e Pedro Portugal (1997), «A comparative study of the Portuguese and Spanish labour markets», Serviço de Estudos, *Documento de Trabalho n.º 9807*, Madrid, Banco de Espanha.
- BRUNO, M., e J. Sachs (1985), *Economics of Worldwide Stagflation*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- CALMFORS, Lars, e John Driffill (1988), «Bargaining structure, corporatism, and economic performance», in *Economic Policy*, 3, pp. pp. 13-61.
- CAMERON, David (1984), «Social democracy, corporatism, labor quiescence, and the representation of economic interest in advanced capitalist society», in John Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Nova Iorque, Oxford University Press, pp. 143-178.
- CAMPOS LIMA, Maria da Paz, e Reinhard Naumann (1997), «Social dialogue and social pacts in Portugal», in Giuseppe Fajertag e Philippe Pochet, *Social Pacts in Europe*, Bruxelas, ETUI.
- DE LA DEHESA, Guillermo (1997), «El mercat de treball a Espanya. Propostes de reforma», in *Revista Econòmica de Catalunya*, n.º 32.
- DURÁN LÓPEZ, Federico (1999), «La participación en las relaciones laborales y en el gobierno de la economía: el Consejo Económico y Social español», in Federico Durán López (ed.), *El Dialogo Social y su Institucionalización en Españã y Iberoamérica*, Madrid, CES.
- FOLGADO, José (1989), *Concertación Social y Política Presupuestaria*, dissertação de doutoramento inédita, Universidade Autónoma de Madrid.
- FRAILE, Lydia (1999), «Tightrope: Spanish unions and labor market segmentation», in Andrew Martin e George Ross (eds.), *The Brave New World of European Labor*, Nova Iorque, Berghahn Books.

- GARRETT, Geoffrey (1998), *Partisan Politics in the Global Economy*, Nova Iorque, Cambridge University Press.
- GILLESPIE, Richard (1990), «The break-up of the 'socialist family': party-union relations in Spain 1982-1989», in *Western European Politics*, Janeiro.
- GOLDEN, M. (1993), «The dynamics of trade unionism and national economic performance», in *American Political Science Review*, 87, n.º 2, pp. 439-456.
- GOLDEN, Miriam, Michael Wallerstein e Peter Lange (1999), «Postwar trade union organization and industrial relations in twelve countries», in H. Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks e John D. Stephens (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Nova Iorque, Cambridge University Press.
- GOLDTHORPE, John (ed.) (1984), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Cambridge, Clarendon Press.
- HALL, Peter, e David Soskice (1999), «Varieties of capitalism: the institucional foundations of comparative advantage», comunicação apresentada ao seminário «State and capitalism since 1800», CES, 10 de Dezembro, Universidade de Harvard.
- IVERSEN, Torben (1996), «Power, flexibility and the breakdown of centralized wage bargaining: the case of Denmark and Sweden in comparative perspective», in *Comparative Politics*, 28, Julho, pp. 339-436.
- IVERSEN, Torben (1999), *Contested Economic Institutions: The Politics of Macroeconomic and Wage-Bargaining in Organized Capitalism*, Nova Iorque, Cambridge University Press.
- KATZENSTEIN, Peter (1985), *Small States in World Markets*, Ithaca, Nova Iorque, Cornell University Press.
- MANOILESCO, Mihail (1936), *Le siècle du corporatism*, Paris, Nouvelle Edition.
- MANUEL, Paul C. (1996), *The Challenges of Democratic Consolidation in Portugal*, Westport, Connecticut, Praeger.
- MARAVALL, José María (1997), *Regimes, Politics and Markets*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- MONTEIRO FERNANDES, António de Lemos (1999), «La concertación social y el tripartismo: la concertación social en Portugal», in Federico Durán López (ed.), *El Dialogo Social y Su Institucionalización en Españã y Iberoamérica*, Madrid, CES.
- MOZZICAFREDDO, Juan, José Manuel P. Leite Viegas e João S. Batista (1997), «Social dialogue in Portugal», in Rainer Pitschas *et al.*, *Policies on Labor Relations and Social Dialogue in European Countries*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- NATIF, Daniel (1995), *Democratization and Social Settlements: The Politics of Change in Contemporary Portugal*, Albany, Nova Iorque, State University of New York Press.
- OCDE (1999/2000), *Economic Survey: Spain*, Paris, OCDE.
- OCDE (1999), *Economic Survey: Portugal*, Paris, OCDE.
- OCDE, *Economic Outlook*, vários anos, Paris, OCDE.
- PÉREZ, Sofía (1998), «Yet the century of corporatism? The return to national social bargaining in Italy and Spain, and some possible implications», documento preparado para o encontro anual da Associação Americana de Ciência Política de 1998, Agosto, Boston.
- PÉREZ, Sofía (2000), «From de-centralization to reorganization: the resurgence of national-level social bargaining in Italy and Spain», in *Comparative Politics*.
- PIRES DE LIMA, Marínus (1999), «Reflexões sobre negociação colectiva e a concertação social em Portugal», documento apresentado à Conferência Internacional sobre a Reforma do Pacto Social, 8-9 de Novembro, Lisboa.
- PONTUSSON, Jonas, e Peter Swenson (1996), «Labor markets, production strategies, and wage bargaining institutions: the Swedish employer offensive in comparative perspective», in *Comparative Political Studies*, 29, n.º 2, pp. 223-250.
- REGINI, Marino (1995), *Uncertain Boundaries: the Social and Political Construction of European Economies*, Nova Iorque, Cambridge University Press.
- REGINI, Marino (1997), «Still engaging in corporatism? Recent Italian experiences in comparative perspective», in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 3, n.º 3, pp. 259-278.

- REGINI, Marino (1999), «Between de-regulation and social pacts. The responses of European economies to globalization», *Documento de Trabalho n.º 133*, Madrid, CEACS.
- REGINI, Marino, e Ida Regalia (1997), «Employers, unions, and the state: the resurgence of concertation in Italy?», in *West European Politics*, 25, n.º 1, pp. 210-230.
- RICHARDS, Andrew, e Javier García Polavieja (1997), «Trade unions, unemployment and working class fragmentation in Spain», *Documento de Trabalho n.º 112*, Madrid, CEAS.
- ROCA JUSMET, Jordi (1993), *Pactos Sociales y Políticas de Rentas*, Madrid, Ministério do Trabalho e da Segurança Social.
- RHODES, M. (1997), «Globalization, labour markets and welfare states. A future of competitive corporatism?», in M. Rhodes e Y. Meny (eds.), *The Future of European Welfare. A New Social Contract?*, Londres, Macmillan.
- ROYO, Sebastián (1998), *Social Democracy and the Collapse of Concertation in Spain*, dissertação de doutoramento inédita, Boston, Universidade de Boston.
- ROYO, Sebastián (2000), *From Social Democracy to Neoliberalism: The Consequences of Party Hegemony in Spain 1983-1996*, Nova Iorque, St. Martin's Press.
- SALVATI, M. (1995), «The crisis of government in Italy», in *New Left Review*, 2/3.
- SCHARPF, Fritz W. (1991), *Crisis and Choice in European Social Democracy*, Ithaca, Cornell University Press.
- SCHMITTER, Philippe (1979), «Still the century of corporatism?», in Philippe Schmitter e Gerhard Lebruch (eds.), *Trends towards Corporatist Intermediation*, Nova Iorque, Sage.
- Schmitter, Philippe (1981), «Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America», in Suzanne Berger (ed.), *Organizing Interest in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SILVA LOPES, José da (1999), «El Consejo Económico y Social de Portugal», in Federico Durán López (ed.), *El Dialogo Social y Su Institucionalización en Españã y Iberoamérica*, Madrid, CES.
- SOSKICE, David (1990), «Wage determination: the changing role of institutions in advanced industrial countries», in *Oxford Review of Economic Policy*, 6, n.º 4, pp. 36-61.
- SOSKICE, David (1999), «Divergent production regimes: coordinated and uncoordinated market economies in the 1980s and 1990s», in H. Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks e John D. Stephens (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Nova Iorque, Cambridge University Press.
- STOLEROFF, Alan (1992), «Between corporatism and class struggle: the Portuguese labour movement and the Cavaco Silva governments», in *West European Politics*, vol. 15, n.º 4 (Outubro de 1992), pp. 118-150.
- SWANK, Duane (1998), «Global markets, democratic institutions, and the public economy in advanced industrial societies», documento apresentado ao Centro de Estudos Europeus, Universidade de Harvard, revisto, 18 de Fevereiro.
- SWENSON, Peter (1992), «Union politics, the welfare state, and intraclass conflict in Sweden and Germany», in M. Golden e J. Pontusson (eds.), *Bargaining for Change*, Ithaca, Nova Iorque, Cornell University Press.

*Tradução de Rui Cabral*