

Cadernos do Observatório

#9

Concertação Social:
A atividade da CPCS de 2009 a
2015 - ecos das políticas
europeias

João Ramos de Almeida, Manuel Carvalho da Silva,
António Casimiro Ferreira e Hermes Costa

novembro de 2016





Propriedade e Edição

Centro de Estudos Sociais - Laboratório Associado
Universidade de Coimbra

www.ces.uc.pt
Colégio de S. Jerónimo
Apartado 3087
3000-995 Coimbra
Portugal

Url: www.ces.uc.pt
E-Mail: ces@ces.uc.pt

Tel: +351 239 855 570
Fax: +351 239 855 589

Autores

João Ramos de Almeida, Manuel Carvalho da Silva,
António Casimiro Ferreira e Hermes Costa

© Centro de Estudos Sociais, Universidade Coimbra, 2016

Concertação Social: A atividade da CPCS de 2009 a 2015 - ecos das políticas europeias

João Ramos de Almeida, Manuel Carvalho da Silva,
António Casimiro Ferreira e Hermes Costa

Introdução

Este caderno tem como objetivo analisar e caracterizar a atividade geral da Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS) durante o período decorrido entre 1 de janeiro de 2009 e 31 de dezembro de 2015, espaço temporal em que se fizeram sentir de forma mais vincada os efeitos da crise económica e financeira internacional, agravados em Portugal pelas medidas políticas adotadas em consequência da intervenção externa do FMI, Comissão Europeia e Banco Central Europeu – a troika. Pretende-se igualmente observar de que forma a atividade da CPCS correspondeu aos objetivos para que foi criada e como se posicionaram os seus diversos membros.

Às confederações patronais e sindicais, tidas como parceiros sociais, são atribuídas elevadas responsabilidades no debate – ainda que com carácter consultivo – das grandes opções de política económica, laboral e social. Essa responsabilidade está traçada desde que, em 1984, foi criado o Conselho Permanente de Concertação Social “funcionando junto da Presidência do Conselho de Ministros” (decreto-lei n.º 74/84, artigo 1º), tendo como pano de fundo a crise que levou à segunda intervenção externa do FMI em Portugal e o contexto da aproximação da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE). De acordo com o preâmbulo deste decreto-lei, ao Conselho Permanente era atribuída a missão de “institucionalizar em Portugal o diálogo e a consulta entre o governo e as principais organizações a nível confederativo de trabalhadores e de empregadores, de forma que as transformações estruturais necessárias à modernização da economia nacional possam vir a efetuar-se de forma concertada e contribuir assim para a implementação de uma dinâmica social de desenvolvimento”. No mesmo preâmbulo, acrescentava-se que, a este organismo eram conferidas “atribuições alargadas, de forma a permitir-lhe debruçar-se sobre os mais importantes problemas económicos e sociais”.

Mais tarde, após a revisão constitucional de 1989 e com a lei n.º 108/91, foi criado o Conselho Económico e Social (CES). Na sua estrutura, foi estipulado o cargo de presidente, eleito pela Assembleia da República por maioria de dois terços dos deputados, de acordo com determinações constitucionais (artigo 166º, alínea h). Com a criação do CES,

desapareceu o Conselho Permanente de Concertação Social e, no seu seio, foi criada a Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS), agora “presidida pelo primeiro-ministro ou por um ministro em quem ele delegar” (lei n.º 108/91, art.º 9º, 3.). À CPCS foi dada a particular competência “de promover o diálogo e a concertação entre os parceiros sociais, contribuir para a definição das políticas de rendimentos e preços, de emprego e formação profissional” (lei n.º 108/91, art.º 9º, 1.) - papel que atualmente o próprio CES formula (*site* do CES) como sendo o de se “pronunciar sobre as políticas de reestruturação e de desenvolvimento socioeconómico, bem como sobre a sua execução; propor soluções conducentes ao regular funcionamento da economia, tendo em conta, designadamente, as suas incidências no domínio sócio-laboral; apreciar regularmente a evolução da situação económica e social do país; apreciar os projetos de legislação respeitantes a matérias de âmbito sócio-laboral, designadamente de legislação de trabalho”. No quadro destas alterações, não se observou qualquer diminuição de responsabilidades no papel atribuído às confederações patronais e sindicais na deliberação sobre políticas económicas e sociais.

Para se atingir o objetivo proposto para este caderno, analisou-se: os temas e os tempos de discussão agendados ao longo do período em apreciação; de que forma as confederações patronais e sindicais foram chamadas a participar na definição das políticas adotadas; até que ponto as suas posições próprias influenciaram essas políticas; quais as interpretações das confederações sobre os seus impactos; e, de forma geral, qual o papel desempenhado pela CPCS nas opções de governação do país neste período.

Foram analisadas as atas da CPCS da totalidade das reuniões havidas entre 1 de janeiro de 2009 e 31 de dezembro de 2015. Tendo presente que os pareceres do plenário do CES, sendo importantes documentos de conjuntura, têm também conteúdos estratégicos fortemente influenciados pelas posições dos membros da CPCS, recorreu-se igualmente à análise de atas de múltiplas reuniões deste plenário, realizadas no período em apreço, assim como de pareceres do Conselho Económico e Social relativos a Grandes Opções do Plano e Orçamentos de Estado para os anos entre 2009 a 2015, bem como das posições expressas no parecer da iniciativa sobre o futuro da Zona Euro (26/07/2010) e nos pareceres sobre os Documentos de Estratégia Orçamental (DEO) 2012-2016, 2013-2017, e 2014-2018.

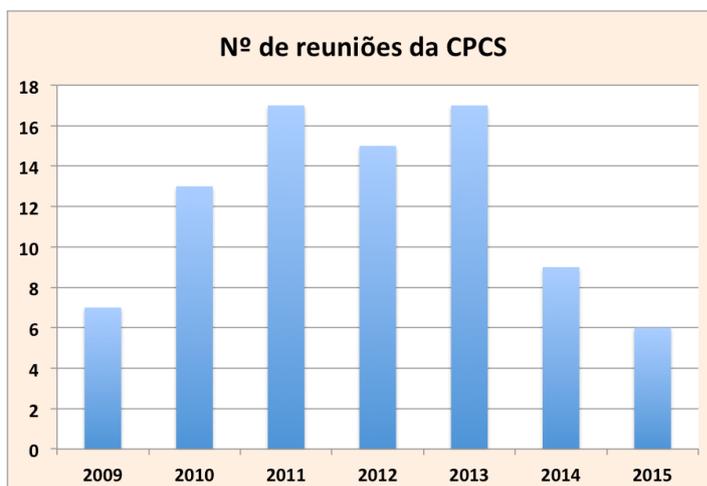
Não foram incluídos nesta análise os conteúdos referentes aos grupos de trabalho criados no seio da Comissão Permanente e os de múltiplos encontros bilaterais (nos quais muito se discute e decide relativamente ao âmbito da atividade da CPCS)¹, nem tão pouco os conteúdos dos documentos remetidos à CPCS, tanto pelo Governo, como pelas confederações.

Atividade geral da CPCS entre 1/1/2009 e 31/12/2015

Densidade e distribuição temporal das reuniões

Entre o início de 2009 e o final de 2015, a CPCS reuniu oitenta e quatro vezes, não tendo sido uniforme o modo como se fez a distribuição temporal dessas reuniões.

7 / 59



Ao longo dos sete anos analisados é possível identificar diferentes períodos temporais, separados por mudanças nas estratégias políticas europeias ou no quadro de políticas nacionais.

Um **primeiro** período, entre janeiro de 2009 e fevereiro de 2010 – incluindo dois mandatos do Partido Socialista (PS) liderados por José

¹ Em várias atas faz-se referência à realização de reuniões bilaterais entre o governo e as diversas confederações, como forma de desbloquear a negociação ou de aprofundamento de matérias em debate.

Sócrates – corresponde à fase em que a perceção dos efeitos da crise económica e financeira internacional de 2007/8 se começam a fazer sentir. Em Portugal é notória, logo em janeiro de 2009, uma subida vertiginosa do número de desempregados inscritos nos centros de emprego. Embora com atraso, as instituições comunitárias e nacionais aprovaram mecanismos de estabilização, designadamente de proteção social e de reforço da procura interna, no sentido de atenuar os efeitos recessivos. Apesar da profundidade da crise económica internacional, a CPCS apenas reuniu nesse período oito vezes. Por razões que irão ser desenvolvidas posteriormente neste caderno, o número de reuniões viria a aumentar nos anos seguintes.

Um **segundo** período abarcando mandatos quer do PS, quer do Partido Social Democrata (PSD) coligado com o Centro Democrático Social (CDS), decorre entre março de 2010 e o final de 2013. Em fevereiro/março de 2010, verificou-se uma alteração da estratégia comunitária² para responder à crise económica internacional, de onde decorreu a aprovação em Portugal do Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013 (PEC1). Os conteúdos do PEC1 e da nova orientação comunitária já estiveram bem presentes nos temas abordados na reunião da CPCS de 09/03/2010. As instituições comunitárias enveredaram então por medidas económicas centradas no cumprimento estrito de metas orçamentais do Estado. Essa nova política – comumente designada de *austeridade* – baseou-se numa redução das principais componentes de despesa pública – despesas com pessoal e despesas sociais – e numa subida dos impostos com maior eficácia orçamental, orientada para reduzir o rendimento e o consumo privado, como forma de combater igualmente o agravamento do défice externo. O efeito recessivo destas medidas orçamentais e, conseqüentemente, a sua ineficácia no plano do ajustamento orçamental foi justificando *pacotes* de medidas cada vez mais rigorosos que culminaram no PEC4, rejeitado pela Assembleia da República a 23/03/2011, a que se seguiu o pedido de intervenção externa da troika a 06/04/2011, a assinatura do Memorando de Entendimento a 03/05/2011 e, a nível político, a convocação de eleições legislativas antecipadas a 05/06/2011, donde resultou uma maioria à Direita³ que formou um novo governo.

² Ver reuniões do Conselho Europeu de 11/02/2010 e reunião do eurogrupo de março de 2010.

³ Coligação Partido Social Democrata/Centro Democrático Social.

A partir da entrada em funções do Governo do Partido Social-Democrata (PSD) e do Centro Democrático Social (CDS), iniciou-se um acelerado processo de produção legislativa, centrado sobretudo na redução dos custos do trabalho, tendo em vista uma rápida diminuição do défice externo, obtida pela (1) contração da procura interna orientada para os bens importados ou com forte incorporação de importações; e (2) redução dos custos salariais com o objetivo de reduzir os preços de oferta dos setores exportadores nos mercados internacionais. Esta viragem foi alicerçada na ideia de que o crescimento económico medíocre, verificado desde 2000, se explicava pela perda de competitividade da economia nacional, requerendo alterações estruturais no mercado de trabalho. Esta estratégia resultou em efeitos ainda mais recessivos do que os verificados em 2010 e 2011.

Este foi o período de maior atividade da CPCS: mais de metade das reuniões decorridas no período analisado realizaram-se nestes três anos (2011, 2012 e 2013).

Finalmente, num terceiro período, que abarca os anos de 2014 e 2015, verifica-se um forte abrandamento na atividade da CPCS. Nesses dois anos, a CPCS apenas reuniu quinze vezes, duas das quais já com o novo governo socialista. Esta última fase coincide com um período de abrandamento da austeridade e de mudança de política face à aproximação das eleições legislativas e a acumulação de fracassos políticos⁴.

9 / 59

Mudanças na atividade da CPCS identificadas a partir dos temas escolhidos e dos contextos políticos

A análise das ordens de trabalho das diversas reuniões decorridas durante os três grandes períodos identificados no ponto anterior, nomeadamente dos temas agendados para debate, permite identificar mudanças significativas na atividade da CPCS ao longo do intervalo de tempo em análise.

⁴ Nomeadamente o fracasso da tentativa de introdução das alterações à Taxa Social Única (TSU), em setembro de 2012; os pronunciamentos do Tribunal Constitucional que resultaram na travagem de medidas de austeridade aprovadas pelo governo, esvaziamento da projectada reforma do Estado; demissão, em julho de 2013, de dois pilares do governo (o ministro das Finanças - Vítor Gaspar, e o ministro dos Negócios Estrangeiros - Paulo Portas), seguida da atribuição a Paulo Portas da função vice primeiro-ministro, traduzida numa nova relação de forças entre os dois partidos da coligação.

No **primeiro** período, de janeiro de 2009 a fevereiro de 2010, observa-se um agendamento de assuntos relativamente marginais às questões fulcrais suscitadas pela crise económica internacional, cujas consequências já se faziam sentir abertamente. A CPCS reuniu oito vezes e debateu quinze tópicos⁵, alguns dos quais em várias reuniões. Os temas debatidos centraram-se em matérias diversas, entre os quais: a Segurança e Saúde no Trabalho; a aplicação do acordo de 2006 sobre o Salário Mínimo Nacional (SMN); as medidas anticrise entretanto definidas pelo Governo; e a dimensão dos contingentes de imigrantes.

O **segundo** período pode ser dividido em duas fases: a anterior e a posterior à adoção do Memorando de Entendimento. Entre março de 2010 e março de 2011 (chumbo do PEC4 a 23/03/2011), a atividade da CPCS tornou-se mais intensa. Reuniu vinte e três vezes e as suas ordens de trabalho envolveram quarenta e três tópicos. Contudo, em muitas das reuniões apenas se debateu um único tópico – a possibilidade de um *acordo* que, de alguma forma, atenuasse ou gerisse a pressão comunitária. Dois terços dos tópicos foram dedicados ao debate de propostas para acordos tripartidos (28% do total dos temas); medidas ativas de emprego (12% do total dos temas); alterações ao subsídio de desemprego, nomeadamente no critério de *emprego conveniente* (9% do total dos temas); Segurança e Saúde no Trabalho (7% do total dos temas); regime de *layoff* (7% do total dos temas); negociação coletiva (7% do total dos temas). Observou-se, ao longo desta fase, uma diminuição da presença dos temas relacionados com as medidas anticrise e sua substituição por temas relativos às medidas de *austeridade* incluídas nos sucessivos PECs.

Ao longo desta fase, discutiu-se medidas de estímulo ao investimento e mesmo uma proposta do Governo para um *Pacto para o Emprego*, em simultâneo com medidas de *austeridade*, pressionadas pelas instâncias comunitárias e aceites a contragosto pelo primeiro-ministro socialista da altura, ainda que apresentadas junto da população como inevitáveis. A contradição latente entre instrumentos de estímulo e de *austeridade* refletiu-se nos debates e explica, como se verá mais adiante, a incapacidade para se chegar a um consenso sobre o *Pacto para o Emprego*. Este *Pacto* viria a ser substituído pelo *Acordo Tripartido para*

⁵ Entende-se por *tópicos* os pontos de ordens de trabalho das reuniões da CPCS e por *temas* o número de vezes que cada assunto foi agendado como tópico (exemplo: as Medidas Ativas de Emprego foi um tema agendado 16 vezes como tópico de reunião).

a Competitividade e o Emprego, assinado em 22/03/2011, cujos termos foram plasmados no Memorando de Entendimento com a troika. A amplitude e intensidade da *austeridade* aí inscrita seria ainda agravada no *Acordo Tripartido para o Crescimento, Competitividade e Emprego* (18/01/2012).

A fase que decorre de maio de 2011 a início de 2014 foi de intensa atividade da CPCS, traduzida – em pouco mais de ano e meio – em trinta e oito reuniões e na análise de setenta e dois tópicos.

Nesta fase, a prioridade foi a aprovação de grandes alterações à legislação laboral que entraram em vigor a 01/08/2012. De maio de 2011 até meados de 2012, a aplicação do Memorando de Entendimento abriu a porta à discussão de novas medidas de *austeridade* e a alterações profundas à legislação laboral – envolvendo valores da retribuição, tempos de trabalho e de não-trabalho⁶, regras de despedimento, de compensação por despedimento, de subsídio de desemprego e negociação coletiva. A CPCS reuniu onze vezes e analisou vinte e quatro tópicos. As medidas ativas de emprego foram analisadas duas vezes, a formação profissional uma vez e as alterações ao subsídio de desemprego também uma vez. Cerca de dois quintos dos tópicos analisados referiam-se aos termos do *Acordo Tripartido para o Crescimento, Competitividade e Emprego*.

11 / 59

De agosto de 2012 ao final de 2013, já com as alterações à legislação laboral em vigor, a dinâmica de debate centrou-se noutros temas. Nesse ano e meio, a CPCS reuniu vinte e sete vezes, ou seja, mais do dobro do que no período anterior, o que denota a importância conferida à CPCS no quadro da execução do Memorando de Entendimento. A CPCS foi chamada a debater quarenta e oito tópicos nas suas ordens de trabalho, em sintonia com os temas determinados pelo agendamento da esfera comunitária: preparação e acompanhamento dos Conselhos Europeus (19% do número de tópicos debatidos); aplicação ou debate sem sucesso do redirecionamento dos fundos comunitários (10% do total); formação profissional assente em fundos europeus (8%); acompanhamento às diversas avaliações da aplicação do Memorando (8%); e discussão das medidas ativas de emprego financiadas fundamentalmente por fundos europeus (6%).

⁶ Por tempos de não-trabalho entendemos os tempos dedicados à família, ao estudo e formação, à cultura, a atividades sociais e políticas, ao lazer, ao ócio.

As confederações patronais e sindicais foram várias vezes convocadas para debater, apressadamente, com agendas carregadas e tempos limitados, um complexo conjunto de reformas, algumas das quais previstas no Memorando de Entendimento. Em 2012 e 2013, foram introduzidos cinco tópicos de reunião para as seguintes matérias: reformas na Administração Pública; IRC (Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas); Ordenamento do Território; Política Energética; e Ambiente. A política de crescimento económico e a reindustrialização nacional estiveram presentes noutros dois tópicos. Como exemplo dessa concentração do agendamento de temas complexos em curtos tempos de debate, registre-se que, só num dia (a 16/10/2012), a CPCS discutiu três dessas reformas e ainda quatro outros temas: a formação profissional; salários em atraso; regime do *layoff* e programa Estímulo 2012. A reforma do IRC, acompanhada da discussão sobre o alargamento do período de aplicação da lei n.º 3/2012 (contratos a prazo), só ocupou 3 horas e 15 minutos. O estreitamento do debate continuou para além deste período. Em 2014, a CPCS analisou em duas reuniões, dois assuntos complexos – a Reforma de Estado e do IRS (Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares) – tendo ainda discutido alterações ao Código do Trabalho e medidas ativas de emprego. Mesmo que aqueles sete tópicos relacionados com grandes reformas tivessem absorvido a totalidade do tempo das reuniões nos dias para que foram agendadas – coisa que, como se viu, não aconteceu – estas teriam sido discutidas num total de apenas 23 horas.

12 / 59

Fica assim claro que questões estratégicas, tais como, o SMN; a negociação coletiva; as reformas do Estado ou fiscais (IRS e IRC); políticas relativas à reindustrialização do país e ao crescimento económico; ou ainda medidas de promoção da natalidade – sobre os quais o Governo deveria procurar um debate profundo, dando espaço a que as confederações patronais e sindicais dessem sustentamente os seus contributos – ocuparam, em sete anos de concertação, uma parte muito diminuta do tempo despendido pela CPCS.

No **terceiro** período, do início 2014 até ao final de 2015, é visível um abrandamento significativo da atividade da CPCS. Em dois anos, a CPCS foi chamada a reunir-se quinze vezes, as duas últimas já com o atual governo socialista. No total das reuniões foram debatidos trinta tópicos.

Nestes trinta tópicos destacam-se sete dedicados ao Fundo de Garantia Salarial e ao Fundo de Compensação do Trabalho, cinco para debate de medidas ativas de emprego, três de agendamento da CPCS, três para a negociação coletiva e SMN e outros três para alterações à legislação laboral.

Em resumo, podemos constatar que, quando se toma em consideração todo o período a partir do momento em que a União Europeia mudou a sua estratégia de abordagem da crise (1º trimestre de 2010), a atividade da CPCS esteve centrada num conjunto de temas entre os quais sobressaem as alterações à legislação laboral e os acordos tripartidos que incorporaram os entendimentos obtidos no quadro do Memorando de Entendimento entre as confederações patronais e uma das centrais sindicais, a UGT (União Geral de Trabalhadores).



13 / 59

*Estado, Administração Pública, Ordenamento Território, Ambiente, Energia, IRC, IRS

Efetivamente, a maior parte da atividade da CPCS foi dedicada à discussão de possíveis acordos tripartidos, nomeadamente dos dois que foram assinados (22/03/2011 e 18/01/2012) e das medidas políticas deles decorrentes, centradas na legislação laboral. Dos cento e quarenta e cinco tópicos de análise, cerca de 31% foram utilizados para discussão desses acordos, bem como para tratar das alterações à legislação laboral, da redução na proteção no desemprego ou das pensões. Por outro lado, verifica-se que 21% desses tópicos envolveram assuntos relacionados

com medidas previstas e apoiadas por fundos comunitários – medidas ativas de emprego, fundos comunitários e formação profissional – que podem consubstanciar formas indiretas de financiamento público à atividade empresarial.

Em contraponto, é relevante notar que questões estratégicas de grande relevo socioeconómico, já atrás mencionadas – todas elas consideradas relevantes pelas confederações em momentos e formas diferenciadas – foram desconsideradas na atividade da CPCS. Do total dos tópicos abordados nesse período, estas medidas (algumas delas previstas no Memorando de Entendimento) representaram apenas 11% do total. Já a cobertura do agendamento comunitário, colocado na agenda da CPCS através da discussão das agendas dos conselhos europeus ou das avaliações à execução do Memorando de Entendimento, abrangeu 18% dos tópicos.

Desta análise, resulta também a constatação do peso esmagador que as políticas e as orientações de ação definidas pelas instituições da UE tiveram na agenda da CPCS – 70% dos tópicos discutidos entre março de 2010 e dezembro de 2015. De facto, os acordos tripartidos (31% dos tópicos discutidos) mais não são do que transposições de políticas e medidas definidas à escala da UE. O mesmo se passa com a discussão em torno das avaliações do Memorando (18% dos tópicos discutidos), assim como, evidentemente, os debates acerca da utilização dos fundos da UE (21% dos tópicos discutidos).

Este contraste entre a sobrevalorização dos temas definidos pela agenda da UE e a desvalorização de assuntos estruturais dá uma imagem clara do papel que foi conferido pelo governo às instituições de concertação social. A atividade da CPCS traduziu-se, sobretudo, na construção de um apoio legitimador dos principais agentes económicos e sociais a um programa orientado, estruturado e articulado fundamentalmente pelas instituições da UE e pelo FMI.

Entorses no diálogo social

Conforme se referiu no início deste caderno, em 1984 foi criado o Conselho Permanente de Concertação Social, numa altura em que Portugal vivia uma intervenção externa do FMI que trouxe um programa de forte contração da procura interna, dos rendimentos e de aumento do desemprego, num contexto de aproximação à integração na Comunidade Económica Europeia (CEE).

Desde a sua origem, vários aspetos polémicos – relativos à sua composição, funcionamento, formas de decisão e acompanhamento das decisões – constituíram entorses que marcaram negativamente o diálogo e a negociação tripartida em Portugal. No período analisado, estas entorses agravaram-se e adquiriram novas qualidades.

O decreto n.º 74/84 que cria o Conselho Permanente de Concertação Social, como funcionando “junto da Presidência do Conselho de Ministros”, estabelece a composição do Conselho, ao identificar as organizações patronais e sindicais com direito a nele participar. Esta decisão foi tomada sem qualquer consulta pública que permitisse a aferição de representatividade dessas confederações. Por outro lado, o seu artigo 20º (voto e deliberações) fixou que “o plenário delibera validamente com a presença das três partes e de, pelo menos, dois terços dos seus membros”. Ora, a formulação destas regras e a sua subsequente regulamentação possibilitaram a assinatura de acordos, supostamente tripartidos, apenas com metade das confederações patronais ou sindicais, sem que previamente se tivesse garantido que os signatários do acordo representassem a maioria dos empresários ou dos trabalhadores. É necessário registar que, no seio do CPCS – e atualmente na CPCS – o lado patronal tinha – e tem – o mesmo número de representantes e votos que o lado sindical e, em cada um destes lados, cada confederação tem o mesmo número de votos, independentemente da sua efetiva representatividade.

Esta entorse foi sempre particularmente saliente no lado sindical, dado que a representação sindical, embora constituída pelas duas centrais sindicais, pode ser assumida – para efeitos de tomada de decisão na adoção de acordos – por apenas uma delas, uma vez que formalmente cada uma delas representa 50% dos trabalhadores. Com

feito, esta entorse na construção institucional do diálogo social é indissociável de uma certa opção pela seletividade no diálogo entre o Estado e alguns parceiros sociais⁷. A União Geral de Trabalhadores (UGT) que havia assumido de forma clara, logo na sua criação em Outubro de 1978, o compromisso com um “sindicalismo democrático e maximizador do diálogo social”, constituiu-se e foi múltiplas vezes tomada como interlocutor privilegiado no discurso político e na prática dos governos e dos parceiros patronais. A opção estratégica da UGT e a necessidade da sua afirmação institucional conferiram a esta central sindical uma posição muito ativa – desde a primeira hora – no processo de constituição e de funcionamento do CPCS.

Por seu lado, a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses-Intersindical Nacional (CGTP-IN) bateu-se contra os objetivos e a forma como veio a ser consagrado este Conselho, optando por não ocupar os lugares a que tinha direito por determinação do decreto-lei n.º 74/84. A sua integração deu-se apenas em outubro de 1987, após a maioria absoluta dos deputados no Parlamento, conquistada pelo PSD nas eleições legislativas de 19/07/1987. A sua presença no CPCS veio potenciar uma alteração no relacionamento entre os parceiros sociais e um alargamento da representatividade sindical no seio do órgão formal de concertação social em Portugal. Esta presença, por certo, alterou qualitativamente os processos de discussão e negociação, mas, por razões já mencionadas, não se tornou impeditiva de os governos, as organizações patronais e a UGT, puderem continuar a celebrar acordos considerados representativos⁸.

16 / 59

⁷ Ainda que impulsionada por protagonistas individuais - com destaque para Maldonado Gonelha (ministro do Trabalho na fase final do I Governo Constitucional e durante todo o II Governo Constitucional), mas também António Janeiro e Vítor Hugo Sequeira (ambos do Sindicato de Escritórios do Distrito de Lisboa), Torres Couto, Henrique Coelho e Armando Santos (todos do Sindicato dos Seguros do Sul), Vítor Gonçalves (ainda que este tivesse abandonado o movimento sindical pouco tempo antes do aparecimento da UGT) e Roque Martins (ambos do Sindicato dos Bancários do Sul e Ilhas), etc. -, a constituição da UGT beneficiou de um importante respaldo institucional. Como em 1994 afirmava Hermes Augusto Costa, “quer o PS, quer o PSD, orientaram, articularam e correlacionaram as suas tendências sindicais de acordo com um suporte institucional que obtiveram a partir do Estado e que teve por objetivo principal o isolamento da estrutura sindical comunista. Por outro lado, todo um conjunto de apoios mais vastos aflui à UGT, dando corpo, como nos lembra Einfeld (1983), a uma lógica interterritorial com reflexos no campo sindical. Esses apoios são canalizados exteriormente pelas principais centrais sociais-democratas europeias, pela acção do SPD alemão e pelas Fundações alemãs Friedrich Ébert - que apoia a Fundação José Fontana (PS), dirigida por Maldonado Gonelha - e Friedrich Nauman - que apoia a Fundação Oliveira Martins (PSD), de que é director principal Mário Pinto” (Costa, 1994: 127-128). Nesse sentido, e nas palavras de um dos fundadores da UGT (do Sindicato dos Escritórios do distrito de Setúbal, entrevistado em novembro de 1993), “a UGT foi, como tal, construída verticalmente, «de cima para baixo», pois tudo se planeou antecipadamente com base em acordos entre as Fundações do PS e do PSD e os seus directores, bem como entre os principais dirigentes dos dois partidos” (Costa, 1994, p: 128).

⁸ A este propósito, há que registar outras análises, como a de Hermes Augusto Costa (1994, p: 127-128) que a este respeito diz: “Com a representação de ambas as centrais sindicais no CPCS, deu-se assim início a uma nova fase na vida desta instituição e ensaiaram-se novas formas de convivência e convergência entre as associações sindicais, as

A revisão constitucional de 1989 e a posterior lei n.º 108/91 previram a criação de um Conselho Económico e Social (CES) com ampla participação social e com poderes importantes de planeamento, consulta e concertação. No decreto-lei 90/92, o legislador optou por colocar a CPCS como uma das três comissões (embora com autonomia) do CES, o que, segundo alguns juristas, não tinha qualquer sustentação constitucional (Leite, 1999).

Diversos autores⁹ detetaram nesta estrutura algumas “anomalias graves” (CES, 2009-2015). Um órgão mais restrito do CES deveria respeitar os membros titulares, e, por isso, a sua presidência deveria, sim, emanar do próprio CES. Ora, “encavaleirando” a CPCS no CES, fazendo-a ser presidida pelo primeiro-ministro na presença de diversos ministros (mesmo que o presidente do CES esteja presente na CPCS), isso teria como resultado aquilo que Jorge Miranda (1999) considera uma “contradição insanável” e uma primeira entorse à independência do CES – o “risco de uma governamentalização” do CES.

Essa entorse ao que deveria ser o funcionamento autónomo dos parceiros sociais e uma maior participação crítica na apreciação das políticas seguidas, foi agravada pelo facto dos diversos diplomas criadores do CES determinarem, na linha do decreto-lei n.º 74/84, quais as entidades representativas dos trabalhadores e das associações patronais que deveriam ter assento quer no CES, quer na CPCS, numa quebra clara – segundo diversos autores – da sua inconstitucionalidade e da autonomia dos parceiros sociais. Jorge Miranda (1999: 146) defende que era “imperioso procurar fórmulas que evitem a governamentalização (insisto) do diálogo social e económico e que revitalizem – também neste campo fundamental – a ação do Parlamento”.

entidades empregadoras e o Estado. Esta decisão da CGTP, para além de reforçar a representação e intermediação de interesses entre aquela estrutura sindical e o Estado, serviu também para que a CGTP pudesse participar e intervir no processo de definição das políticas públicas e no respetivo controlo da sua aplicação, assumindo por essa via uma nova posição competitiva com a UGT. Por outro lado, com a sua integração no CPCS, a CGTP não só pretendia tirar desse órgão o proveito que a UGT já tinha alcançado, como desejava criar barreiras sólidas ao avanço do descontentamento generalizado de muitos dos seus sindicalizados”. Em todo o caso, as posições da CGTP nas instâncias de concertação social não deixariam de ser objeto permanente de crítica por parte de Governos e de alguns parceiros sociais por, sendo capaz de trazer contributos para o diálogo social, não traduzir estes contributos numa disposição semelhante à dos outros parceiros sociais para a celebração de acordos.

⁹ Ver Questões Laborais, ano VI, 1999, em que participaram Meneres Pimentel, Jorge Miranda, Jorge Leite, Luís Sá, Vital Moreira, Manuel Carvalho da Silva, Albino Mendes Baptista.

Nessa altura, também Jorge Leite argumentava que “nem a lei-quadro (lei n.º 108/91), nem o diploma do Governo que a desenvolve (DL 90/92), nem mesmo o regulamento interno (...) são claros no que respeita ao procedimento de elaboração e aprovação de acordos concluídos no âmbito da CPCS” (Leite, 1999, p:151). Qualquer das entidades com assento na CPCS pode propor um acordo, que poderá ser aprovado, caso se reúnam quatro condições: estejam presentes as três partes e pelo menos metade dos membros da CPCS, o acordo seja votado individualmente de braço no ar e por maioria simples. Esse acordo assim aprovado “não carece de aprovação pelo plenário do CES”. Com uma aprovação como esta e no caso de uma das confederações votar contra, era caso para se perguntar – como o fazia o jurista – se deveria ser considerado um acordo tripartido ou um acordo de partes.

Ao não se prever qualquer mecanismo aferidor da representatividade dos diversos agentes, permitiu-se que, ao longo do tempo da sua existência, o funcionamento da CPCS pudesse em certos momentos afastar vozes mais críticas, promovendo acordos sem a totalidade das confederações com assento na CPCS – nomeadamente sindicais – e segregando essas vozes, excluindo-as dos mecanismos de acompanhamento dos acordos, alegadamente por apenas os signatários desses acordos puderem pertencer a essas comissões do CES¹⁰.

18 / 59

Luís Sá era mais claro ao designar a nova estrutura de “corporativismo seletivo”. “O processo de concertação e diálogo implica trabalhar com quem é diferente e não com quem tem as mesmas posições ou posições aproximadas” (Sá, 1999). Na sua opinião, aquilo que poderia ser uma forma entrosada de funcionamento da democracia representativa com a participativa, tinha vindo a degenerar-se: “Não é a participação e o diálogo que se tem visado, como parte de um processo de decisão política que termine nos atos praticados por órgãos democraticamente eleitos ou investidos por estes, mas sim a legitimação adicional de decisões previamente tomadas” (Sá, 1999). Os fatores de distorção não estariam na “transferência de competências” do Parlamento para as instituições criadas para a concertação, mas sim “na influência de *lobbies* e na intervenção do poder económico de forma não

¹⁰ Recorde-se que a própria representatividade no seio do CES é objeto de disputa por parte das organizações sindicais, designadamente pela União dos Sindicatos Independentes (USI), que há muito alega que está legalmente previsto que o CES integre oito representantes das organizações sindicais a designar pelas confederações sindicais e não apenas pela UGT e CGTP. A USI endereçou mesmo uma queixa à OIT que, em 2005, apelou a que o governo português definisse critérios precisos e objetivos no sentido de avaliar a representatividade e independência das organizações de empregadores e de trabalhadores.

transparente". E o facto de não haver qualquer forma de aferição de representatividade tornava esse processo ainda mais opaco. Luís Sá afirmava: "São as organizações políticas e ideologicamente mais próximas do Governo, escolhidas por atos de autoridade, as que participam no processo de decisão política. São elas que possuem um *status* público ou político privilegiado, sendo reconhecidas como interlocutores únicos do Estado na formulação da legislação e em decisões económico-sociais, e não as que são mais próximas de outras posições, em especial da oposição de esquerda" (Sá, 1999).

Aliás, a partir da formulação de Grant (1985), citada por Vital Moreira (Moreira, 1999), "o corporativismo é uma forma de intermediação de interesses que envolve a negociação de políticas entre o Estado e as organizações de interesses emergentes da divisão de trabalho na sociedade, onde os acordos de política são implementados através da colaboração de organizações de interesse e da sua disposição e capacidade de assegurar a obediência dos seus membros". Para Vital Moreira, estamos perante uma forma de neocorporativismo aqui entendido como "todo o mecanismo pelo qual nos Estados capitalistas democráticos, se institucionalizam formas de cooperação entre os órgãos do poder e os grupos sociais organizados – sobretudo as organizações sindicais e patronais – para efeitos de participação destas nas decisões públicas" (Moreira, 1999). Seria através desse dispositivo que, supostamente, as organizações sociais passariam a adquirir "legitimação e *status* público e em contrapartida, se comprometem na implementação dessas políticas" (Moreira, 1999). Entendido como uma "transação" de poder, uma forma de "imbricação de entre o Estado e os grupos de interesse", que ao invés de ser uma doutrina, apresenta-se como uma integração dos grupos sociais aos "corpos internos do Estado", o neocorporativismo restringe essa atuação, transforma uma doutrina numa teoria de atuação do Estado, "um meio de conciliar o corporativismo com o Estado democrático, já que ele tinha sido um instrumento privilegiado do Estado capitalista autoritário" (Moreira, 1999: 179).

Estas características do paradigma político-jurídico do neocorporativismo, base ideológico-teórica para as instituições e práticas de diálogo e concertação social, são assinaladas por Philippe Schmitter (1985), autor charneira desta problemática. Interpretando este autor, pode considerar-se que existem dois tipos de afinidades eletivas

no neocorporativismo enquanto teoria e enquanto prática política. A primeira relativa aos processos de legitimação do *status* dos parceiros sociais dispostos à negociação, a qual é indissociável da orientação seletiva do Estado, visando o seu reconhecimento como interlocutores com responsabilidade e capacidade de contribuírem para um processo de tomada de decisão. É por esta via que o Estado reconhece organizações privadas por ele licenciadas, mas não diretamente controladas por ele (governos privados), a quem são entregues projetos públicos e a responsabilidade da sua implementação numa lógica de concessões permanentes contraposta ao uso das formas de autoridade política usuais. Daqui decorre que os poderes públicos não funcionam apenas como impulsionadores de diálogos e consensos, mas também como parte interessada em vincular as organizações de interesses aos seus objetivos de política económica e social, mesmo que para isso tenha de comprometer, como adiante se verá, os seus próprios poderes de legislar. O segundo tipo de afinidade resulta da difícil separação, claramente problemática, entre concertação económica e concertação social. A discussão teórica, não raro, usa os dois termos para designar o mesmo conjunto de fenómenos. É quanto a este ponto que o estatuto semipúblico das associações de interesses que detêm o monopólio da representação pode contribuir, no exercício da sua autonomia negocial, para a hibridização, ou mistura, destas duas esferas da regulação político-jurídica das sociedades (Marques e Ferreira, 1991).

20 / 59

A convergência entre estas duas características do neocorporativismo pode contribuir para a captura do diálogo social por outros princípios de regulação. Por exemplo, tal sucede quando a dita concertação económica subordina a dimensão social da concertação de que resultará o enfraquecimento dos direitos de cidadania económica e social e, também, dos direitos fundamentais do trabalho. Nestes termos, a concertação social privilegiará as lógicas de ajustamento económico, tendo presente o *trade-off* com os princípios da democracia económica e social.

Obviamente que, como lembrava Vital Moreira (1999: 183-185), este exercício de equilíbrio de poder suscita conflitos relativamente aos princípios do Estado democrático, nomeadamente: 1) com a imparcialidade do Estado ao escolher determinados “parceiros”, sem haver critérios objetivos de representatividade; 2) com o direito à negociação coletiva entre organizações patronais e sindicais, “visto que

o acordo de concertação social, mesmo que sem consenso de todas as partes, pode vir a impor-se a todas”; **3)** com a reserva de função de representação dos partidos políticos; **4)** soberania e reserva parlamentar na definição das leis; **5)** com a responsabilidade da maioria parlamentar-Governo na condução da política do país.

Na opinião do autor, em Portugal “ocorrem todos estes riscos de forma agravada”, pois **a)** “a composição do CPCS foi obviamente determinada por critérios estritamente políticos”; **b)** “a CPCS delibera por maioria e não por consenso”; **c)** “os acordos de concertação têm vindo a ter um âmbito cada vez mais vasto”; **d)** “os acordos de concertação social implicam cada vez mais programas de ação legislativa, mesmo em áreas de reserva de competência legislativa parlamentar”; **e)** os acordos de concertação social têm sido, tanto para governos de maioria absoluta, como de maioria relativa, “um instrumento privilegiado de transferência e diluição de responsabilidades” (Moreira, 1999: 183-185).

Neste sentido, admite-se que existem dois tipos de risco associados à concertação social, na sua relação com os sistemas democráticos. O primeiro decorre do conflito de legitimidades estabelecido entre o diálogo social e o Estado. O diálogo social representa uma alternativa às intervenções do Estado sob forma impositiva e heterónoma (designadamente pela via legislativa ou pela via administrativa). No âmbito da orientação estratégica do Estado, do reconhecimento do *status* público a instituições de intermediação de interesses e dos resultados das negociações com esses atores, o diálogo social pode tornar-se num facilitador das formas de legitimação do poder político, nomeadamente, quando se está em presença de governos minoritários, ou de governos maioritários, com agendas de reforma radicais (Ferreira, 2004: 92).

Por outras palavras, o principal risco de um exercício desvirtuado da concertação social passará pela utilização de um instrumento que potencialmente conflua com os poderes do Parlamento, para obter a legitimação social de um programa, através de um mecanismo enviesado de representação social – sem aferição objetiva de representatividade, prévia e estritamente determinado pelo poder político – programa esse que se sobreporá à negociação coletiva entre as partes e que se estenderá à totalidade da sociedade. A atribuição de mais poder a um fórum de debate social facilmente capturável pelo

governo cria condições para a apropriação de prerrogativas parlamentares pelo poder executivo.

Para evitar essas “perversões não despiciendas no funcionamento do sistema democrático”, Vital Moreira propunha (1999: 186): **1)** adotar critérios objetivos de representatividade; **2)** exigir a adesão das organizações mais representativas como requisito da adoção de acordos de concertação social vinculativos; **3)** limitar os acordos às matérias que são exclusivamente do foro patronal e sindical; **4)** limitar os acordos vinculativos apenas às matérias a jusante da formulação legal e que tenham a ver com a sua aplicação; **5)** reduzir a promiscuidade na decisão política entre o poder político e os “parceiros sociais”.

Partindo das análises destes autores, e tendo presente o que observamos sobre a forma como os governos desenvolvem a agenda da CPCS, podemos dizer que os impactos do que designamos como governamentalização do diálogo tripartido implicam uma reflexão consistente sobre a estruturação, as representatividades, força real e culturas negociais dos parceiros envolvidos no diálogo e concertação sociais e, por consequência, das suas capacidades para propor, discutir e alcançar compromissos entre si. Acrescente-se que, embora a governamentalização seja por princípio perniciosa, em certos contextos de fragilidade de representações e de capacidade negocial, o desbloqueamento do diálogo e da negociação pode depender de uma atitude mais ativa do governo no sentido do reequilíbrio de poderes e dinâmicas negociais.

Para além da relação problemática entre, por um lado, a organização do poder político e, por outro, o diálogo e a concertação social, podem ainda identificar-se mais três tipos de entorse.

O **primeiro** repousa na relação entre o processo de negociação e contratualização social e a efetividade das matérias acertadas entre os parceiros sociais. Constituindo-se como o novo modo de produção e aplicação de normatividade, a concertação social tem de ser escrutinada à luz da sua capacidade de positivar a regulação social acordada. A experiência portuguesa evidencia que este é um dos aspetos mais problemáticos em matéria de diálogo social. De entre os fatores que concorrem para a falta de efetividade dos resultados negociais apontam-se os seguintes: **1)** dificuldade de compatibilizar as decisões da

concertação social quando os acordos não são subscritos pela totalidade dos parceiros sociais – situação de concertação social mitigada ou limitada; 2) recurso a conteúdos negociais extensos envolvendo diversas áreas de política pública e de feitura das leis sem prazos de execução bem definidos ou prazos suscetíveis de permanente renegociação – situação de concertação social entrópica, associada à complexidade introduzida pela implementação de matérias muito diversificadas e com diferentes temporalidades de aplicação¹¹.

O **segundo** assenta no suposto *trade-off* entre eficiência e equidade. A este propósito, é de mencionar que o recurso a lógicas negociais orientadas pelo objetivo da competitividade, sem serem contrabalançadas com um diálogo social orientado pelos princípios da dignidade, coesão e justiça social, pode resultar no aprofundamento das desigualdades sociais – situação de concertação social produtora de efeitos colaterais sobre os valores da cidadania e da democracia – que, em última análise, comprometem o objetivo da competitividade.

O **terceiro** risco decorre do tipo de relação estabelecido entre a concertação social e a estrutura da contratação coletiva, factor da maior gravidade na atual fase, conhecida que é a história recente das relações coletivas de trabalho em Portugal (Campos Lima, 2016). Do bloqueio da negociação coletiva e de uma sequência legislativa de promulgação de normativos que desequilibram a relação de poderes existentes entre associações de empregadores e sindicatos, em detrimento dos segundos, emergem dois tipos de situações: 1) a impossibilidade de transmitir as matérias pactuadas na concertação social para a negociação coletiva, decorrente da sua quase-paralisia; e 2) a situação de invisibilização da negociação coletiva, face às retóricas e narrativas amplamente difundidas no espaço público que produzem o efeito de reduzir a negociação entre os parceiros sociais à concertação social. Realça-se esta última questão por ela estar diretamente relacionada com o possível efeito negativo da concertação social sobre a negociação coletiva, tendente a apagar a sua centralidade como instituição estruturadora das democracias contemporâneas e de lhe retirar a capacidade de exercer o seu papel enquanto mecanismo de redistribuição da riqueza e do bem-estar social.

¹¹ O Acordo de Concertação Estratégica de 1996-1999 é exemplo desta situação.

Mecanismos de uma nova entorse

As entorses que desde a sua origem marcam o sistema de diálogo tripartido em Portugal têm-se mantido ao longo do tempo. Entretanto, como é possível constatar através da análise da atividade da CPCS entre 2009 e 2015, uma nova entorse surgiu em consequência do progressivo processo de transferência de poderes, antes na mão dos Estados, para as instâncias da UE e da troika no seu conjunto. A real dimensão da eficácia prática desta última entorse é, porém, acentuada pela manutenção dos traços das primeiras, que, não favorecendo uma responsabilização maior dos parceiros sociais, propiciou a submissão do debate económico e social às orientações, agenda e aplicação das medidas gizadas na esfera externa.

Se antes a concertação social poderia ser um mecanismo de condicionamento político, em consequência da governamentalização do debate tripartido, os dados analisados na segunda secção deste caderno demonstram que o diálogo se esvaziou, transformando-se numa forma de legitimação de programas determinados, já não na esfera nacional, mas no quadro da imposição de uma agenda da UE que o Governo tomou como sua. Como resultado, procurou-se marginalizar as opiniões críticas por parte das confederações relativamente à implementação do memorando da troika e os seus contributos para uma definição de estratégias ancoradas na realidade nacional. Como frisou o presidente da CTP (Confederação do Turismo Português), as reuniões da CPCS “que têm tido lugar no CES resumem-se à preparação de conselhos europeus ou de vindas da troika a Portugal” (CPCS, 21/04/2014).

A desvalorização de um fórum de debate interno e de procura de estratégias nacionais surge como uma consequência – assumida acriticamente – de uma transferência de poderes da esfera nacional para a comunitária.

As duas grandes entorses – governamentalização e subordinação à agenda externa da UE – têm, pois, como linha comum a desvalorização política dos parceiros sociais e do seu potencial contributo para a definição de estratégias de desenvolvimento para o país. Esta

desvalorização ganhou uma nova dimensão quando a ideologia dominante a nível nacional e da UE (a agenda neoliberal) interpreta os posicionamentos no quadro da concertação social como expressões de meros *interesses corporativos*, cuja influência no funcionamento da esfera económica e de decisão política convém reduzir ou eliminar. Nessa conceção, considera-se que se tratam de manifestações de estruturas do passado que conviria afastar em nome da modernização.

Esta visão – que já vinha do passado – alimentou a prática governamental de sonegação de informação, desvalorização do debate e de substituição de compromissos profundos e plenamente partilhados por uma negociação casuística com contrapartidas pontuais, pagas em regra por fundos públicos.

Da leitura do conteúdo das atas das reuniões da CPCS, sobressai:

1) A imposição de uma agenda centrada na legislação laboral que desvaloriza ou anula os pontos de vista específicos das confederações patronais e sindicais, ou imposição de um ritmo de discussão acelerado que tem como objetivo obter rapidamente compromissos passíveis de serem exibidos nas instituições da UE como prova da adesão dos parceiros sociais às suas políticas impostas;

2) O agendamento de numerosas sessões dedicadas às medidas ativas de emprego, que muitas vezes se traduzem em formas indiretas de financiamento público às empresas, atribuídas a título compensatório da aceitação de outras medidas, a par da fuga à discussão de uma estratégia de crescimento económico e de criação de emprego – objetivo que em vários momentos foi partilhado por todas as confederações;

3) A imposição da aplicação estrita do Memorando de Entendimento como uma obrigação (necessária), condicionando o diálogo social e transformando-o numa falsa concertação social. Neste processo são promovidas reuniões bilaterais entre Governo e confederações, cujo conteúdo não é publicitado;

4) A utilização da comunicação social por parte do governo, como forma de experimentação de propostas junto da sociedade, das medidas ainda não minimamente discutidas, donde resulta uma forte pressão

sobre as confederações;

5) A divulgação tardia, ou mesmo a ausência, de estudos preparatórios sobre as políticas ou as propostas em discussão; a adoção de medidas sem avaliação da eficácia de outras semelhantes já aplicadas no passado; a divulgação de estudos sem a profundidade requerida e/ou sem serem discutidos em concertação, cujo conteúdo nunca poderá, por isso, ser incorporado nas avaliações dos parceiros sociais. Tais práticas propiciaram a adoção acrítica de posições pré-definidas pelos governos ou a legitimação de resultados de encontros bilaterais à margem da CPCS, entre o Governo e certas confederações;

6) Discussões interrompidas por suposta dificuldade de agendamento, ou pela necessidade dos membros do Governo se ausentarem, permanecendo os debates sem a profundidade necessária ou tornando-se mesmo inconclusivos; apresentação de iniciativas legislativas em cima da hora, sem grande margem de negociação, resultando em verdadeiros factos consumados.

No quadro sintetizado nestes seis pontos, as confederações tenderam a adotar comportamentos individuais, centrados na defesa de interesses específicos prementes, em detrimento do seu empenho em possíveis compromissos com profundidade, sustentados numa participação responsabilizadora e fecunda, tendo em vista um bem comum mais alargado e o desenvolvimento do país. Tenderam também a assumir que a *regra do jogo* é a de negociar a seu favor o que puderem, ou a de marcar distanciamentos (são possíveis estes dois comportamentos em simultâneo), já que é muito improvável a obtenção como resultado final de um pleno compromisso e corresponsabilização.

Estas práticas merecem uma atenção particular.

Imposição de uma agenda centrada na legislação laboral desvalorizando outras prioridades dos parceiros sociais

Neste período temporal de 2009 a 2015, a constante de maior relevo foi a marginalização de debates em torno de estratégias para o desenvolvimento, debates esses por vezes requeridos e suscitados de formas diferenciadas pelas confederações. Essa marginalização tornou-

se clara, no início de 2009, a partir da primeira discussão para a criação de uma estratégia de crescimento e emprego que respondesse aos efeitos da crise internacional e aprofundou-se depois do 1º trimestre de 2010.

Os efeitos recessivos do Memorando, que se somaram aos da crise económica de 2007/08, refletiram-se em níveis históricos de desemprego e de emigração. Esta política resultou numa combinação desastrosa de cortes de despesa e aumentos de impostos que alimentou uma espiral recessiva desproporcionada. O debate afunilou-se, a partir daí, na dicotomia entre a defesa da criação de condições de competitividade externa da economia, através da desvalorização interna e a preservação do emprego, e a da procura interna, enquanto condição de sobrevivência das empresas. Deste embate resultou a vitória da primeira linha de argumentos.

Após uma subida vertiginosa do desemprego em 2009 (mais de 122 mil desempregados entre os 4º trimestres de 2008 e 2009), o Governo Sócrates aprovou a 14/01/2010 a Resolução do Conselho de Ministros *Iniciativa Emprego 2010*, que visava “assegurar a manutenção de postos de trabalho, incentivar a inserção de jovens no mercado de trabalho, criar emprego e combater o desemprego”. Mas, a 09/03/2010, o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) apresentado à CPCS inverteu a linha de políticas de combate à crise. Essa inversão foi criticada nessa reunião por confederações sindicais e patronais (embora com enfoques diferenciados), por se centrar apenas no combate ao défice orçamental. Essa dinâmica acentuou-se a 19/05/2010, com o Governo a anunciar medidas adicionais ao PEC, tidas como “imprescindíveis”. O aprofundamento da austeridade recebeu a mesma reação do PEC inicial, mas foi desde logo aproveitada pelas confederações patronais para colocarem em debate temas e agendas particulares – a título de exemplo, a Confederação Empresarial de Portugal (CIP) quis renegociar o Acordo de 2006 sobre o SMN. Uns dias depois, a 26/05/2010, a CPCS deu o primeiro passo para a discussão de um *Pacto para o Emprego*. A tentativa de articular as exigências UE de austeridade com uma estratégia de crescimento e emprego conduziu o debate a um impasse. A UGT e a CIP – e, de certa forma, outras confederações – consideraram as propostas do governo para o pacto como “muito ambicioso”. O traço comum de apreciação era o de que seria melhor estudar “soluções pragmáticas a problemas muito concretos”. Em resultado deste debate,

criaram-se três grupos de trabalho. A CIP e a CCP (Confederação do Comércio e Serviços de Portugal) queriam soluções para a redução dos “custos de contexto” nas áreas fiscal, parafiscal, assim como dos “custos do trabalho”. Os trabalhos avançaram, o governo apresentou diversos documentos, mas tudo esbarrou no conteúdo do Orçamento de Estado (OE) para 2011, o que veio inviabilizar a conclusão do Pacto.

Após esse falhanço e depois de uma greve geral conjunta realizada pela CGTP e UGT a 24/11/2010, o Governo quis, a 02/12/2010, relançar a concertação social, tentando mais uma vez conciliar um plano de austeridade com uma estratégia de crescimento e emprego. Mas as suas propostas concretas foram bem mais limitadas no seu alcance que as anteriores e já centradas sobretudo na organização do Trabalho. As confederações sindicais mostraram-se muito críticas. A 15/12/2010, o Governo aprovou, em Resolução do Conselho de Ministros (RCM), a *Iniciativa para a Competitividade e o Emprego*, mas as negociações arrastaram-se. Face aos atrasos, foi convocada para 09/03/2011 uma sessão da CPCS, sob elevada pressão do Governo, para a aprovação, não do acordo, mas de uma declaração conjunta que pudesse ser levada ao Conselho Europeu, daí a dois dias. Porém, a aprovação da declaração não foi conseguida. A 11/03/2011, no mesmo dia dessa cimeira da UE, o Governo já apresentava aos parceiros um novo pacote de medidas de austeridade. Simultaneamente, discutia-se o *Acordo Tripartido para a Competitividade e Emprego*, com base num documento da responsabilidade do Ministério da Economia, distribuído dias antes. Segundo o ministro, e conforme refere a ata, “o documento distribuído procura constituir-se como um contributo, nas áreas da competitividade económica, para a possibilidade de um entendimento em sede de concertação social. Este documento resulta basicamente de três contributos: da Resolução do Conselho de Ministros, que cria a *Iniciativa para a Competitividade e o Emprego* (ICE), das discussões no âmbito da ICE relativas aos três pontos da responsabilidade do Ministério e das reuniões bilaterais realizadas sobre as mesmas matérias, bastante participadas e onde foram apresentadas várias propostas”. A maioria das confederações recebeu bem o documento, embora com *nuances* e posições contrárias na sua apreciação. A 22/03/2011 é fechado – com a oposição da CGTP – o *Acordo Tripartido para a Competitividade e Emprego*. É relevante, pelo seu significado e consequências, observar as posições expressas pelas confederações sindicais: enquanto a CGTP frisou “o carácter lesivo dos interesses dos trabalhadores, dos cidadãos

em geral e do desenvolvimento económico e social do país”¹², a UGT elogiou o acordo, colocando o enfoque nas políticas ativas de emprego e na “agenda futura, particularmente na área da negociação colectiva”¹³.

Se atentarmos ao ritmo acelerado da discussão ao longo deste processo de negociação, e ao contexto político em que ocorreu, não se pode deixar de observar que estamos perante um caso de utilização da concertação social para objetivos políticos que se situam muito para além do alcance estrito da substância das matérias em debate. É de registar que, logo no dia seguinte à aprovação do *Acordo Tripartido* (23/03/2011), o Parlamento rejeitou o último plano de austeridade (o célebre PEC 4). A 06/04/2011 é apresentado o pedido de assistência financeira pelo governo português e, a 11/04/2011, chega a Portugal a primeira missão técnica da *troika*. O Memorando de Entendimento é assinado a 03/05/2011.

Aquilo que o governo socialista aceitou, passou a ser plenamente assumido apenas como base de trabalho pelo governo PSD/CDS, entretanto empossado a 21/06/2011, negligenciando posições das confederações que se opunham ou viam riscos nesse rumo. A 27/07/2011, o novo primeiro-ministro, Pedro Passos Coelho, referiu na CPCS que era necessário “aproveitar um conjunto de oportunidades que este enquadramento nos proporciona com vista a torná-la” – à estrutura económica nacional – “mais maleável, mais atrativa para o investimento externo e [capaz de] gerar uma dinâmica de emprego, produção e rendimento sustentável no longo prazo”. Nessa altura, reafirmou ainda o seu compromisso com um cumprimento “ainda mais ambicioso das metas e objetivos do Memorando” e prometeu apresentar, no início de setembro, um documento para alargar e corrigir o *Acordo Tripartido para a Competitividade e Emprego*, concluído em março desse ano, salientando o “objetivo de revisão da legislação laboral de uma

¹² A CGTP demarcou-se deste acordo “devido à falta de transparência e a má fé negocial que o caracterizaram desde o início”. “Este acordo insere-se exactamente nesta linha” de condução “desastrosa” da política de consolidação orçamental. “Não preconiza medidas capazes de contribuir de forma eficaz para a criação de emprego de qualidade e com direitos; pelo contrário, incentiva a precariedade laboral”. A CGTP “não pode deixar de denunciar publicamente o seu conteúdo profundamente lesivo dos interesses dos trabalhadores, dos cidadãos em geral e do desenvolvimento económico e social do país” http://www.cgtp.pt/images/stories/imagens/2011/03/AcdTripartido%20_2_.pdf.

¹³ No acordo - segundo uma declaração divulgada pela UGT em abril de 2011 - “assumem-se compromissos em áreas fundamentais para combater os défices estruturais no nosso país, sendo de salientar em primeiro lugar as políticas de promoção da competitividade”, que deveria ficar plasmado no Memorando de Entendimento. O acordo tripartido é elogiado pela “melhoria da eficácia das políticas activas de emprego”, pela “melhoria do mercado de trabalho” e por um conjunto de “compromissos relativos à agenda futura, particularmente na área da negociação colectiva” https://jpn.up.pt/pdf/ugt_pdf_comunicado_troika.pdf.

forma mais ambiciosa que a que está patente no Memorando”. Por fim, destacou ainda a necessidade de “políticas ativas de emprego mais eficazes e de formação profissional adequadas”.

O período que se seguiu foi – como se viu na segunda secção deste caderno – de intensa atividade e discussão política. A 12/09/2011, o Governo anunciou um “acordo estratégico” – o *Compromisso para o Crescimento e o Emprego*. Nele se incluíam novos incentivos ao empreendedorismo; a utilização da contratação pública para promover a inovação e as PME (Pequenas e Médias Empresas); maior interação entre universidades e empresas; reprogramação do QREN (Quadro de Referência Estratégica Nacional); apoio à concentração das empresas; política de transportes de ligação ao resto da Europa e ao resto do mundo; plataformas logísticas; sustentabilidade do sistema energético nacional; uma nova geração de medidas ativas de emprego, com reestruturação dos centros de emprego e aumento das colocações em 50%; melhoraria da qualificação de trabalhadores e empregadores; e, finalmente, revisão da legislação laboral. Do Ministério da Economia e do Emprego – a denominação de o Ministério do Trabalho tinha desaparecido e a área do Trabalho fora integrada neste ministério – o ministro Álvaro Santos Pereira referiu nesta reunião que “a competitividade também passa pelas alterações previstas no Memorando da Troika e o Governo pretende debater nesta sede uma concretização rápida das medidas previstas naquele documento, nomeadamente, nos pontos 4.4 a 4.8”. Ou seja, o Governo, sem o mencionar, estava de facto a colocar em debate conteúdos concretos e profundos sobre as relações de trabalho inscritos nesses pontos: despedimentos, redução da compensação por despedimentos, tempos de trabalho e retribuições. O acordo, que passou a designar-se *Compromisso para o Crescimento, Competitividade e o Emprego* (CCCE) foi concluído a 18/01/2012. A CGTP não subscreveu o acordo¹⁴ e a UGT a assinou-o conjuntamente com as confederações patronais¹⁵.

30 / 59

¹⁴ Segundo a CGTP: “O ‘acordo’ celebrado pelas confederações patronais com a UGT constitui o maior atentado aos direitos dos trabalhadores e um retrocesso social sem precedentes nas relações de trabalho em Portugal. É ótimo para o grande patronato e inaceitável para os trabalhadores e as suas famílias porque acentua a exploração, as desigualdades e o empobrecimento. É um compromisso que coloca o Estado e o dinheiro dos nossos impostos ao serviço dos grandes grupos económicos e financeiros e fragiliza a segurança social, ao forçá-la a financiar as empresas para baixar salários, generalizar a precariedade e, de seguida, enviar os trabalhadores para o desemprego”, comunicado disponível em: <http://www.cgtp.pt/informacao/comunicacao-sindical/2418-nao-ao-retrocesso-social>.

Este acordo, em sintonia com o Memorando, proporcionou o enquadramento para alterações profundas da lei laboral, que entrariam em vigor a 01/08/2012: facilitação do recurso por parte dos patrões ao banco de horas; corte de feriados e dias de férias; corte na retribuição por trabalho extraordinário; fim do descanso compensatório por trabalho extraordinário; alargamento das causas de despedimentos; redução da compensação por despedimento; possibilidade de acumulação do subsídio de desemprego com trabalho a tempo parcial; entre outras (Leite et al., 2014).

O governo argumentou que era necessário forçar a economia a uma travagem que, na sua perspetiva, iria ajudar, a prazo, ao “combate ao desemprego e promoção de políticas que favoreçam a competitividade e o crescimento, a fim de dinamizar o mercado interno...”. Esta orientação estava, segundo o Governo, a ter já “alguns resultados positivos ao nível do reequilíbrio da balança comercial e do saldo orçamental e do aumento da poupança interna” (CPCS, 12/03/2012 e 23/10/2013). Mas, se tivesse resultados negativos – concluíam –, era um mal necessário: “A austeridade não é uma opção, mas sim uma consequência inevitável do excesso de despesa sobre a capacidade financeira” do país (CPCS de 25/06/2013). Mais, o “aumento do desemprego não é consequência direta do Memorando, mas da situação de crise em que o País está. (...) Não há uma evidência de espiral recessiva, embora haja muita dor” (CPCS, 13/11/2013).

31 / 59

A situação do sector financeiro não era inquietante para o governo. O crédito iria fluir pelo reforço de capitais na banca, pelo aumento do capital social do BEI (Banco Europeu de Investimento) e, finalmente, pela criação da União Bancária que, ao colocar as instituições financeiras europeias sob a supervisão do BCE (Banco Central Europeu), retiraria

¹⁵ “Sempre defendemos que Portugal deveria honrar os seus compromissos a nível internacional”, escreveu João Proença, secretário-geral da UGT, numa nota divulgada, “nomeadamente, no que respeita ao Memorando da troika, assinado pelo anterior Governo do Partido Socialista, e que o atual Governo, com a sua extrema insensibilidade social aliada à prepotência dos empregadores, tentou por todos os meios tornar ainda mais gravoso no que respeita aos direitos dos trabalhadores/as. Existiam duas formas de encarar a terrível situação em que vivemos: a fácil, que consistia numa atitude absentista sem apresentar contributos para a discussão e abdicando de propor alterações ou a mais difícil, a escolhida pela UGT, que consistiu num aprofundado e duro trabalho a fim de minimizar os impactos das imposições da troika e assim, alcançar uma versão final do Acordo tripartido positiva para os/as trabalhadores/as portugueses/as”. “A UGT não negociou nem tão pouco acordou o Memorando acima referenciado, mas sempre defendemos que sem uma ajuda externa a atual situação seria decerto muito pior”. “Este Acordo deve significar o fim da pressão exercida em relação à desregulação laboral e social e um compromisso bi e tripartido com vista a uma retoma real da negociação coletiva, elemento essencial para assegurar a conciliação entre o trabalho e a vida familiar e soluções negociadas para as inevitáveis mudanças que se avizinham”.

risco às nacionais (reunião da CPCS de 27/06/2012).

Quando a taxa de desemprego subiu de forma vertiginosa – e, para o Governo, de forma inesperada – o então ministro de Estado e das Finanças, Vítor Gaspar, justificou-a como fruto de “alguns fatores pontuais” – como o da crise da construção civil, que levou a “uma elevada destruição de postos de trabalho” – e da subida do desemprego estrutural que, disse Gaspar, “leva à necessidade de serem tomadas medidas estruturais de reforma do mercado laboral” (CPCS, 01/06/2012).

Esta veemência de convicções, observada entre meados de 2012 e final de 2013, quase sempre esbarrou em posições expressas pelas confederações nas reuniões da CPCS, tanto patronais, como sindicais, embora nem sempre as posições de alguns dos parceiros tenham coincidido com declarações públicas dos seus responsáveis.

Analisando as afirmações do lado patronal em sede de CPCS, observa-se que, para os patrões, o maior obstáculo ao investimento e ao emprego não estava nos custos do trabalho, mas noutros problemas tidos como prioritários. Isto ficou patente desde logo em 2010 e foi sendo repetido durante a aplicação do próprio Memorando de Entendimento. Para as confederações patronais, os problemas essenciais incidiam:

- 1) na falta de financiamento da economia ou das empresas¹⁶;
- 2) na falta de pagamento por parte do Estado¹⁷;
- 3) nos custos de contexto - energia, telecomunicações, justiça, taxas municipais, etc.¹⁸;
- 4) no efeito recessivo das políticas seguidas no mercado nacional¹⁹;
- 5) na falta de eficácia de muitas das medidas anunciadas²⁰;

¹⁶ Disse-o a CIP na reunião de 31/10/2011 e 01/06/2012; a CCP a 24/09/2012; a CIP, CAP e CTP a 27/06/2012; a CTP a 21/08/2012; a CCP a 22/01/2013; a CIP e CCP a 19/02/2013; a CIP a 12/03/2013; a CTP a 19/03/2013; a CCP a 21/04/2013; a CCP e CAP a 25/06/2013; a CIP e CTP a 23/10/2013, a CIP e CTP a 02/12/2013.

¹⁷ Disse-o a CCP na reunião de 21/04/2014, a CIP a 01/06/2012 e 16/10/2012; a CTP a 19/03/2013.

¹⁸ Disse-o a CCP na reunião de 31/10/2011; a CIP, CCP, CAP a 24/09/2012; CIP e CCP a 16/10/2012, CIP de 19/02/2013; CAP a 12/03/2013; CTP a 19/03/2013; CIP, CAP, CTP de 09/05/2013, CIP, CCP de 25/06/2013; a CCP a 16/09/2013, CCP a 02/12/2013; a CAP, CTP a 18/12/2013; CCP, CAP, CTP a 19/02/2014; CCP a 21/04/2014; CAP a 28/04/2014.

¹⁹ Disse-o a CCP na reunião de 12/9/2011; a CCP a 1/6/2012, a 27/6/2012; a CCP e CAP a 24/09/2012; a CCP a 12/10/2012; CIP, CCP e CAP a 16/10/2012; a CCP a 22/01/2012; CCP, CAP e CTP a 12/03/2013; a CCP a 19/03/2013; a CAP a 2/5/2013; a CCP a 12/5/2013; a CCP, CAP e CTP a 25/6/2013; CCP e CAP de 16/9/2013; CCP a 23/10/2013; CCP e CTP a 13/11/2013; CIP, CCP, CAP e CTP a 02/12/2013; a CTP a 18/12/2013 e 19/02/2014; CCP a 21/04/2014.

²⁰ Disse-o a CCP na reunião de 27/06/2012, de 12/10/2012, 16/10/2012; CIP, CCP na reunião 22/01/2013; a CCP a 19/02/2013; a CCP a 12/03/2013; a CCP a 19/03/2013 a CIP, CCP de 02/05/2013; a CAP a 09/05/2013; a CCP, CAP a 25/06/2013, a CCP a 16/09/2013; a CAP a 23/10/2013; a CIP de 13/11/2013, a CIP, CTP a 02/12/2013; a CCP a 19/02/2014.

6) na necessidade de alteração das políticas comunitárias²¹.

As confederações sindicais partilhavam com as confederações patronais muitas das preocupações com as consequências do Memorando, mas os posicionamentos entre as confederações patronais e sindicais tornavam-se distintos ou opostos na abordagem às condições laborais. As confederações sindicais – apesar de *nuances* importantes entre elas – foram sublinhando que as políticas seguidas visavam apenas uma redução salarial e não reduziam outros custos que pesavam às empresas; que essas políticas eram contrárias à defesa ou criação do emprego; que aprofundavam o desemprego; e que nunca atingiriam os objetivos anunciados pelo Governo, acabando por criar mais precariedade, injustiça e desigualdade, e empobrecimento generalizado²².

Contudo, todos os alertas e posições das confederações patronais e sindicais foram em vão, pois, como disse o primeiro-ministro na reunião da CPCS de 12/10/2012: “O Governo respeita e ouve os parceiros, mas não tem que concordar com tudo”.

33 / 59

Sobrevalorização das políticas ativas de emprego

As Medidas Ativas de Emprego (MAE) corresponderam a dezassete dos cento e quarenta e cinco tópicos discutidos pela CPCS entre março de 2010 e dezembro de 2015. Ou seja, mais de 11% dos tópicos abordados, valor que revela a importância dada a este tipo de medidas.

Estas medidas traduzem-se no fundamental em apoios concedidos pelo Estado à contratação, à criação de estágios profissionais e à formação profissional dos segmentos populacionais com maiores dificuldades em encontrar emprego, e são geralmente direcionadas para jovens e desempregados de longa duração. As medidas são diretamente apoiadas pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), parcialmente financiadas por programas

²¹ Disse-o a CIP na reunião de 02/03/2013; a CCP, CAP, CAP a 12/3/2013; a CAP a 09/05/2013; a CIP, CCP, CAP a 25/06/2013; a CCP, CAP a 16/09/2013; a CIP, CAP a 23/10/2013; a CAP a 02/12/2013; a CIP a 19/12/2013; a CCP a 19/02/2014; a CCP a 21/04/2014.

²² Disseram-no, nas reuniões de 01/06/2012, de 27/06/2012, de 21/08/2012, de 24/09/2012, de 12/10/2012, de 16/10/2012, de 22/01/2013, de 19/02/2013, de 12/03/2013, de 19/03/2013, de 02/05/2013, de 09/05/2013, de 21/05/2013, de 25/06/2013, de 16/09/2013, de 23/10/2013, de 13/11/2013, de 02/12/2013, de 18/12/2013, de 19/02/2014, de 21/04/2014, de 09/09/2014.

da UE e complementarmente por verbas da Segurança Social, através da isenção ou redução da aplicação da Taxa Social Única (TSU).

As MAE representam, objetivamente, uma forma mais barata para as empresas de contratação de trabalhadores, de acesso a estagiários subsidiados e de obtenção de recursos financeiros para formação profissional.

Quando se analisam as posições das diversas confederações ao longo do período considerado, pode até dizer-se que é patente a existência de um certo consenso sobre a falta de eficácia das MAE²³ para atacar o problema central designado nos diversos diplomas que as adotaram: “a situação de agravamento do desemprego”. O próprio governo PSD/CDS partilhava formalmente dessa opinião²⁴.

A profusão de reuniões sobre as MAE indicia que os governos, ao mesmo tempo que tentavam otimizar as verbas comunitárias disponíveis, procuraram mobilizar estas medidas como contrapartida negocial junto das entidades patronais. A ambiguidade do papel das MAE também é visível nas posições das confederações patronais: elas sustentam criticamente que não é com medidas ativas de emprego que se criam postos de trabalho, mas acabam por não afastar os apoios concedidos²⁵.

²³ Esse consenso pareceu, inclusive, emanar do Conselho Económico e Social. Apenas alguns exemplos: não obstante a defesa de um reforço de verbas destinadas às políticas ativas de emprego (como ficou dito no parecer do CES sobre a proposta de OE para 2011 (aprovado no plenário de 26.10.2010), também no parecer do CES sobre a proposta de OE para 2012 (aprovado em plenário de 8.11.2011) se defendia uma melhoria da proteção social dos desempregados através de uma melhoria da eficácia das políticas ativas de emprego, ao passo que no parecer do CES sobre as *Grandes Opções do Plano* para 2014 (aprovado em plenário de 9.10.2013) as medidas referentes às políticas ativas de emprego eram mesmo classificadas como tendo demonstrado impactos insignificantes na criação de empregos de qualidade.

²⁴ “Todos partilham da análise feita relativamente às MAE, já que o emprego só é gerado quando há crescimento económico sustentável e duradouro”, disse a ministra da Agricultura; “embora não resolvam o problema do desemprego, são importantes para requalificar grande parte dos desempregados”, disse o ministro da Economia; ou “só o desenvolvimento económico/crescimento poderá conduzir à criação de emprego, sendo que as MAE se limitam a mitigar os efeitos do desemprego”, disse o secretário de Estado do Emprego (CPCS, 19/02/2013).

²⁵ Foi o caso da CCP: “A criação/não criação de emprego só se pode discutir com base em ciclos económicos” (CPCS, 30/10/2011); as medidas “são positivas, mas têm um valor relativo, não sendo por aqui que se cria emprego” (CPCS, 02/04/2011, 09/09/2014, 14/01/2015). Por isso, os dirigentes da CCP chegaram a dizer que “não são grandes entusiastas das MAE”. Em boa medida, as MAE acabam por resultar na transferência do desemprego de um grupo etário para outro” (CPCS, 19/04/2013). A mesma posição registou a CIP: “Só se cria emprego com crescimento económico” (CPCS, 30/10/2011). “Se não houver uma política de crescimento económico por parte da U.E. não iremos a lado algum” (CPCS, 19/02/2013 e 06/03/2013). Mas ao mesmo tempo, a CIP quer saber sobre os estágios (CPCS, 9/7/2013). “Atribuem grande importância aos estágios” (CPCS, 14/01/2015). A CAP: “É sem convicção que a CAP discute as políticas ativas de emprego. Enquanto estivermos a falar da espuma das ondas não iremos lá” (CPCS, 19/02/2013). Mais tarde: “melhor é o emprego a prazo que nenhum” (CPCS, 27/05/2013). A CTP tem a mesma visão crítica: “Apesar de não ser contra as políticas ativas de emprego, reconhecem que os seus resultados são poucos e as metas de execução muito baixas”. “O que devemos discutir são as medidas para o crescimento económico” (CPCS, 19/02/2013, 06/03/2013 ou 09/09/2014).

As confederações sindicais, por seu lado, têm uma visão bastante crítica da eficácia deste tipo de medidas. Apesar da consonância no fundamental das suas posições, enquanto a UGT assumia pronunciamentos por vezes tão ou mais radicais que a CGTP em considerações gerais acerca das medidas, a CGTP fez, em vários momentos, um enunciado mais incisivo sobre aquilo que considera ser uma falácia de objetivos e de resultados das MAE²⁶. Refira-se entretanto que a UGT chegou a expressar que estas medidas poderiam estar a desempenhar funções para as quais não foram anunciadas, tais como: **1)** apoiar as organizações patronais – “O orçamento do IEFP não pode ser utilizado como *caixa azul* para financiar associações empresariais” (CPCS, 06/03/2013); e **2)** permitir a apropriação de verbas por parte do governo para atenuar a dimensão oficial do desemprego (CPCS, 16/04/2013)²⁷.

Pode assim dizer-se que as confederações sindicais criticam as MAE, mas não se podem distanciar em absoluto de posições de um certo consenso em torno de algumas delas porque estas apoiam pessoas sem emprego e podem ser adotadas como medidas complementares. Por outro lado, é um facto que a CGTP e a UGT as criticam bastante nos seus objetivos e insistem na denúncia da ausência de uma real política de emprego. As confederações sindicais são da opinião que os apoios contribuem para a precarização do mercado de trabalho, ao subsidiarem retribuições e promoverem uma elevada rotatividade dos trabalhadores empregados. Para estas confederações, as MAE: oneram as contas da Segurança Social e põe-na ao serviço de fins para os quais não foi criada²⁸; são prejudiciais ao preencher postos permanentes com estágios subsidiados (nomeadamente na Função Pública, com os contrato-inserção); contribuem para elevar a pressão descendente sobre os salários. Quando a CGTP pediu a posição do governo – como o fez por

²⁶ As suas posições podem ser identificadas facilmente ao longo do período analisado. Na UGT: há programas que eram “mero *show off*, não produzindo quaisquer resultados” (CPCS, 19/02/2013). A CGTP criticou a medida *Estímulo 2012* (CPCS, 06/03/2013), denunciou o facto que 85% das pessoas abrangidas terem sido contratadas a prazo (16/04/2013). “As MAE não só não resolvem os problemas do desemprego como não o estão sequer a minimizar” (CPCS, 16/04/2013). “Entre 2000 e 2011, foram gastos 2 mil milhões de euros em políticas ativas de emprego e para quê?” (CPCS, 09/07/2013). São “novas PPP”. “O Governo está disponível para pagar a empresas privados aquilo que ele próprio deveria fazer” (CPCS, 09/09/2014). UGT: “Não estamos contra a iniciativa privada, mas devem ser os serviços públicos a cobrir a *parte de leão*” (CPCS, 09/09/2014). CGTP: “Não estamos a discutir estágios, mas sim a contratação de trabalhadores durante 6 meses para ocupar postos de trabalho efetivos” (CPCS, 14/01/2015).

²⁷ Os números do IEFP mostravam - para a UGT - que “o apoio à contratação é uma questão mínima dentro das políticas ativas de emprego. A primeira questão a saber é como melhor utilizar as verbas disponíveis, sendo que há várias medidas de *faz-de-conta*, que apenas têm impacto para mascarar os números do desemprego. Temos que nos questionar se continuamos a gastar dinheiro nas medidas de *faz-de-conta*”.

²⁸ Como foi dito nas reuniões da CGTP de 30/10/2011, de 02/04/2011, de 24/09/2012.

duas vezes – sobre a crítica do Provedor da Justiça aos contratos inserção-emprego, o ministro da Solidariedade respondeu que “aquele não era fórum para debater esse assunto” ou que nada adiantaria visto que o Governo iria manter a sua posição (CPCS, 14/01/2015).

Imposição do conteúdo do Memorando de Entendimento

Desde a sua tomada de posse que o governo PSD/CDS assumiu o Memorando de Entendimento como um ponto de partida para um conjunto lato de reformas que pretendia introduzir mesmo para além do previsto nesse Memorando (CPCS, 27/07/2011).

Essa entusiástica adesão política aos objetivos do Memorando evoluiu no tempo para servir fundamentalmente como ameaça velada sobre as consequências da sua não aplicação: um programa necessário, imprescindível e incontornável sob pena de piores conditionalismos futuros. “A alternativa a isso será pedir um segundo resgate externo”, disse o primeiro-ministro em resposta a críticas às medidas de austeridade (CPCS, 12/10/2012 ou 25/06/2013). “Embora se possa discutir o programa e colocar tudo em causa, isso levaria a uma situação que ninguém quer”, disse o secretário de Estado da Administração Pública (CPCS, 16/10/2012).

36 / 59

A narrativa da austeridade caracterizada pelo fundamentalismo de mercado faz com que entendimentos alternativos da realidade sejam deslegitimados e substituídos pelo discurso da inevitabilidade e do medo.

Desde muito cedo na aplicação do Memorando, o contexto que envolveu a negociação de acordos – como, por exemplo, o *Compromisso para o Crescimento Competitividade e Emprego* (2012) – ficou marcado pela gestão política do medo e da ameaça (Ferreira, 2012). A análise de imprensa dá conta deste regime negocial ao realçar que a urgência nas negociações facilitou, por vezes, a imposição das medidas do Governo consideradas mais “troikistas que a própria troika”. Segundo o relato da jornalista Rosa Pedroso Lima (jornal *Expresso*, 21/01/2012), alguns dias antes da assinatura do acordo, num momento em que este era dado como improvável, o ministro Álvaro Santos Pereira afirmou perante o líder da UGT: “Se não aceitar a meia hora, não há acordo e o Governo

avança [...] com legislação ainda mais dura”. Informação significativa por dela se depreender que, caso não houvesse acordo, a reforma da legislação laboral seria mais profunda, nomeadamente em matérias relativas aos despedimentos.

Os resultados desequilibrados do processo de concertação social neste cenário de constrangimento sobre os sindicatos foram captados por Miguel Sousa Tavares (jornal *Expresso*, 21/01/ 2012). O jornalista expõe o argumento de que, através do medo induzido pelo despedimento facilitado, o “novo pacto assenta em duas verdades [...]: os trabalhadores portugueses são todos descartáveis e que as nossas empresas só serão competitivas se puderem pagar-lhes o mínimo, explorá-los o máximo e despedi-los à vontade. [...] não se podia perder a oportunidade de tornar o despedimento livre e barato e o subsídio de desemprego uma esmola condicionada”, concluindo que este pacto social “nivelou todos por igual, tratou todos por igual, bons e maus profissionais, e apostou tudo num princípio [...] amoral: lançar os desesperados sem emprego contra os aterrorizados com emprego”.

Num artigo intitulado “O discurso do medo”, publicado na revista *Visão* pela jornalista Áurea Sampaio, a factualidade do medo é evidente: “Em vez de serem os cidadãos, tem sido o medo o principal aliado do Governo nos dias que correm [...] uma governação cuja imagem de marca é, também, o discurso mais depressivo de que há memória. E o normal era que o não fosse, apesar da crise e das dificuldades. Esse discurso, que não é normal nem natural, não deve ser confundido com um discurso de verdade, porque obedece a uma estratégia”²⁹.

A inevitabilidade de uma certa política acarretava, assim, a impossibilidade de serem traçados caminhos autónomos ou, pelo menos, de se discutir abertamente as opções de políticas para o país³⁰. A relutância das confederações patronais ao caminho encetado foi

³⁰ Essa questão ficou clara nas reuniões da CPCS de 01/06/2012 quando o ministro de Estado e das Finanças Vítor Gaspar afirmou estar “impossibilitado de discutir quaisquer assuntos relativos ao Programa de Ajustamento em curso, antes da reunião com a troika”; de 21/08/2012, quando disse ser “muito difícil garantir que os procedimentos de consensualização interna e externa progrediriam em simultâneo ao longo do tempo”; nessa mesma reunião, quando o primeiro-ministro lembrou ter se comprometido com a troika a “um corte na despesa pública de 4 mil milhões de euros entre 2013-2014” e pediu “propostas aos parceiros sociais”; de 24/09/2012, de 06/03/2013, de 12/03/2013, de 16/04/2013, de 16/09/2013, de 23/10/2013, de 13/11/2013, de 28/04/2014, de 27/05/2014, quando diversas iniciativas das confederações e mesmo do presidente do CES esbarraram no Governo alegando o desacordo da troika.

diminuindo à medida que realizaram encontros bilaterais com o Governo. Ao longo deste período, o governo nunca deixou de convergir com a dinâmica da UE³¹ e de se colocar numa posição de defensor das políticas seguidas, mesmo que ao arrepio das opiniões dos parceiros sociais. O primeiro-ministro chegou a reafirmar, na reunião da CPCS de 12/03/2013, preparatória do Conselho Europeu de 14-15/03/2013: “O Conselho Europeu não deixaria de refletir essa dualidade algo artificial que opõe austeridade e crescimento, muito embora as respostas que se exigem passem por reformas estruturais duradouras, executadas num quadro adequado de estímulos”.

De resto, o Conselho Económico e Social desde sempre defendeu “um processo negocial com os credores internacionais associados ao Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), visando a revisão das condições do Memorando de Entendimento, nomeadamente quanto à calendarização das metas de consolidação orçamental e às condições de pagamento da dívida”³². De igual modo, sustentou que a própria elaboração do Memorando de Entendimento assentou em quatro erros principais: 1) “uma inadequada caracterização da crise, subestimando a dimensão estrutural da mesma e os elevados níveis de endividamento, não apenas do Estado, mas também das empresas e das famílias (...) apontando para uma ‘austeridade expansionista’, irrealista nas condições em que o País se encontrava em 2011”; 2) “uma subavaliação do peso da procura interna e do impacte negativo da sua redução sobre o crescimento e o emprego, cujo reverso foi a sobrestimação da capacidade de alavancagem da procura externa”; 3) “Uma ‘reforma do Estado’ apressadamente confundida com mero combate cego ao ‘despesismo’ e corte de ‘gorduras’ do Estado e que, na ausência de uma reflexão sobre os serviços públicos e a sua gestão e o papel das Administrações Públicas, acabou confinada à lógica do corte indiscriminado da despesa, sobretudo, do número e vencimentos dos funcionários públicos, da diminuição das prestações sociais e das pensões de reforma, de modo a comprimir a despesa pública, mas afetando, por outro lado, o rendimento disponível de muitos portugueses, cujo empobrecimento reduziu a sua capacidade de consumo”; 4) “Uma visão minimalista das ‘reformas estruturais da economia’, assimilada a uma mera sucessão de ‘desvalorizações

³¹ “Portugal advoga um mecanismo tão integrado quanto possível, no qual o BCE tenha a última palavra. As autoridades nacionais de supervisão devem participar, mas de forma subordinada”, disse o primeiro-ministro sobre a preparação do Conselho Europeu de 18-19/10/2012 (CPCS, 12/10/2012).

³² Parecer do CES sobre as Grandes Opções do Plano para 2014 (aprovado em plenário de 9.10.2013), p: 5

internas competitivas', que ignoraram a necessidade de rever o nosso modelo económico, no quadro de um reposicionamento qualitativo face à globalização ao mesmo tempo que, se recuperava a ideia de uma 'destruição criativa', donde poderia emergir uma economia supostamente mais forte e competitiva, baseada numa mera lógica de competitividade-custo, ou seja ignorando os desafios de uma competitividade alicerçada em valor acrescentado e diferenciação do produto"³³.

A comunicação social como forma de pressão

Ao longo do período em análise, ficou claro que a comunicação social desempenhou um papel importante nas reformas a implementar através da concertação social. Em iniciativa recente, realizada em 17/02/2016³⁴, a que esteve associado o Observatório sobre Crises e Alternativas do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, debateram-se "As narrativas da crise e a crise das narrativas", relacionando-as com os processos de legitimação associados à implementação das medidas negociadas com a troika e do modelo da austeridade. Sendo o espaço público iminentemente dramatizável em contexto de crise, não se deve deixar de ter presente a forma como a governação política propende a incluir as narrativas e a retórica da necessidade absoluta de se implementarem medidas de austeridade.

39 / 59

Como se pode constatar nos comportamentos observados nos sete anos em análise, foi recorrente a utilização da comunicação social como forma de experimentação das propostas ainda não concertadas. Esta prática, utilizada pelos diversos governos, contribui inequivocamente para pressionar os parceiros sociais e os orientar para um certo *consenso*.

Os representantes das confederações patronais e sindicais protestaram, por diversas vezes, contra estas práticas governamentais: quer pela divulgação de documentos das suas iniciativas legislativas sem conhecimento das confederações; quer pela produção de

³³ Parecer do CES sobre a proposta de Orçamento de Estado para 2014 (aprovado em plenário de 4.11.2013), p:3-4.

³⁴ http://www.ces.uc.pt/eventos/index.php?id=13428&id_lingua=1 .

declarações públicas sobre iniciativas³⁵ ainda desconhecidas da CPCS³⁶. Este procedimento foi entendido por parte da generalidade das confederações como um desrespeito para com a da CPCS e como uma falta de vontade política em realizar um verdadeiro consenso social.

O objetivo dessas *fugas* poderá, porém, ter sido bem mais pragmático: testar ideias na comunicação social, suscitar reações, detetar o grau de adesão/animosidade ou simplesmente controlar a forma como a informação relativa a dada proposta é passada para o público, enviesando desde logo a forma e os conteúdos como a comunicação social trata os assuntos da CPCS³⁷.

A divulgação prévia de iniciativas legislativas redundou, sem dúvida, num condicionamento à própria negociação. Tal facto está abundantemente plasmado em atas da CPCS que referem: a aprovação da Resolução do Conselho de ministros 20/2012 “à margem dos parceiros, que tiveram conhecimento da mesma através da comunicação social” (CPCS, 02/04/2012); a divulgação dos principais resultados do estudo sobre o desemprego no âmbito da 4ª avaliação do Memorando de Entendimento (CPCS, 01/06/2012); a apresentação da proposta de Lei do OE/2013 na CPCS, depois de notícias vindas a público que apontavam para um aumento brutal da austeridade, afetando salários, pensões e rendimentos das famílias (CPCS, 12/10/2013); a regulamentação do “Portugal 2020”, com as confederações a queixar-se de “receber documentos e quase em simultâneo a ser questionados sobre o teor dos mesmos pela comunicação social” (CPCS, 14/01/2015).

40 / 59

³⁵ No rescaldo do falhanço da primeira tentativa de descida da TSU patronal, em 2011, o governo quis - na reunião da CPCS de 31/10/2011 - aumentar o horário de trabalho em meia hora. A UGT, a CGTP e a CIP lamentaram o facto de o documento do governo ter sido distribuído em cima da hora e de o Governo ter feito declarações públicas antes de as vir discutir na CPCS. Na reunião da CPCS de 02/05/2012, a CGTP reiterou o pedido feito na anterior reunião de acesso à lista das portarias de extensão que o governo pensava publicar. Como ficou em ata, essa confederação sindical ainda não recebera qualquer documento, mas o ministro da Economia e do Emprego já havia referido publicamente que assinara algumas daquelas. A 21/04/2014, a ministra das Finanças esteve na reunião da CPCS de preparação da 12ª avaliação do PAEF. A CCP expressou a sua preocupação com os cortes sucessivos que vinham sendo anunciados na comunicação social.

³⁶ A CGTP chamou a atenção: “Normalmente a comunicação social tem conhecimento dos documentos e propostas que o Governo pretende discutir em sede de concertação antes dos parceiros, o que constitui uma desvalorização do papel dos parceiros sociais” (CPCS, 08/04/2009). A CGTP criticou o anúncio sem discussão na CPCS por parte do primeiro-ministro e do presidente do PSD de “alterações estruturais” ao regime do subsídio de desemprego, de redução do seu valor (CPCS, 05/05/2010). A CGTP criticou a divulgação prévia à comunicação social dos documentos relativos à discussão das MAE (CPCS, 10/01/2011).

³⁷ A CGTP questionou o ministro da Solidariedade e da Segurança Social sobre se as notícias divulgadas pela comunicação social relativas à redução do número de meses de subsídio de desemprego para os desempregados de longa duração, correspondiam à verdade. Foi o ministro da Economia - denunciando a *fonte* da informação? - que esclareceu haver apenas um *working paper*. O ministro da Solidariedade disse que o estudo que saiu a público não é do governo, nem o governo se revê nele (CPCS, 19/02/2013).

Ausência ou divulgação tardia de estudos preparatórios das medidas em discussão

Ao longo do período em análise, foram raros os momentos de negociação efetiva e de procura de consensos que se baseassem em estudos completos e aprofundados – fosse sobre a eficácia de medidas semelhantes adotadas no passado, fosse sobre os impactos esperados das novas propostas. Os temas foram debatidos apenas com base nos conhecimentos que os representantes das confederações possuíam, ou a partir da informação prestada pelos governos, muitas das vezes apresentada de forma agregada e simplificada. Com estas práticas, as confederações patronais e sindicais não puderam incorporar elementos indispensáveis para as suas avaliações.

Por diversas vezes – tanto com o governo socialista de José Sócrates, como com o governo PSD/CDS de Passos Coelho – as confederações protestaram contra essas práticas. Isso ocorreu aquando da discussão apressada sobre o Código Contributivo (CPCS, 08/04/2009) e aquando da tentativa de aprovação de uma declaração conjunta sobre a Iniciativa para a Competitividade a que fosse apresentada em Bruxelas como forma de mostrar avanços nas reformas estruturais desejadas pela UE (CPCS, 09/03/2011). Com o governo PSD/CDS, diversos casos suscitaram críticas ainda mais veementes. Foi o que se passou quando, depois de o governo ter declarado que estudara aprofundadamente a descida da TSU patronal como instrumento de aumento da competitividade das empresas e após esta proposta ter sido chumbada por uma equipa técnica interministerial, o governo apresentou, em alternativa, a proposta de aumento do horário de trabalho em meia hora, sem qualquer estudo que o sustentasse (CPCS, 31/10/2011). O mesmo ocorreu com: a discussão das alterações ao Código do Trabalho, com a CGTP a afirmar ter recebido a proposta de lei às 23h40 da véspera (01/02/2012); o documento de acompanhamento do acordo de concertação social (CPCS, 17/04/2012); o plano estratégico de combate à fraude e evasão fiscais (CPCS, 02/05/2012); a discussão do Salário Mínimo Nacional (CPCS, 18/05/2012 e de 19/03/2013); as contas da Segurança Social (CPCS, 18/05/2012 e de 01/06/2012); a despesa do Estado (CPCS, 27/06/2012); a discussão sobre os fundos estruturais, em que os documentos que o governo prometera não chegaram a tempo de reflexão (CPCS, 21/11/2012); as perspetivas financeiras plurianuais da UE

(CPCS, 04/02/2013); a reforma do IRS (CPCS, 31/07/2013).

Este reiterado défice de preparação e informação, substituído muitas vezes por mera convicção política, suscita duas considerações: numa perspetiva *benigna*, trata-se de uma falta de cultura democrática, que implica partilha de informação; noutra perspetiva, trata-se de uma continuada e deliberada opacidade política.

A leitura das atas faz supor, em múltiplas situações, a existência de um ambiente desordenado nas reuniões da CPCS, provocado por procedimentos como os acima descritos, ajudando a explicar a inefetividade de muitas das medidas aprovadas, como mais tarde a CPCS veio a concluir.

Discussões interrompidas, debates apressados ou inconclusivos e factos consumados em vez de negociação

Durante os sete anos analisados, é possível encontrar numerosas atas em que são descritos incidentes fora do normal num diálogo social que se esperaria pautado pela razoabilidade. Esses episódios são de natureza variada.

42 / 59

Verifica-se frequentemente uma convocação intempestiva das reuniões³⁸. Muitos dos temas foram debatidos em cima dos acontecimentos, seja por inércia, por necessidade, ou por tática – conforme é expresso na ata da sessão da CPCS de 09/03/2011, realizada nas vésperas de uma cimeira europeia para aprovação de uma declaração conjunta sobre um possível acordo tripartido. As confederações criticaram-no como um “cheque em branco” sobre algo que ainda não tinha sido debatido. A declaração foi aprovada sob a pressão de receios das consequências que podiam resultar desta omissão.

³⁸ Na reunião para abordar o combate à fraude e evasão fiscais, a CAP apresentou “um protesto formal pela forma como o agendamento das reuniões da CPCS tem decorrido, que considerou inaceitável. A CAP viu-se obrigada a faltar a reuniões muito importantes e pré-marcadas pela confederação noutras sedes, para poder acompanhar as reuniões deste plenário. Uma vez que a situação tem vindo a repetir-se nos últimos dois meses, propôs que seja estabilizado um calendário de reuniões até ao fim do ano em curso” (CPCS, 02/05/2012). No ano seguinte, o mesmo tema foi suscitado pela CTP (CPCS, 22/01/2013).

A par da falta de preparação dos encontros, do arrastamento dos debates sem conclusões, e da aglomeração numa só sessão de temas que requeriam múltiplas reuniões, certos debates foram mesmo interrompidos³⁹. Houve reuniões marcadas para datas que garantissem a presença do primeiro-ministro, que acabaram por se realizar sem a sua presença (09/05/2013)⁴⁰. Noutras reuniões foi garantida a presença de membros do governo, mas sem qualquer efeito útil, dado que nada levavam preparado e nada tinham para dizer⁴¹.

O debate sobre o Salário Mínimo Nacional, no período do Governo PSD/CDS, é um caso paradigmático de como se adiou um assunto muito importante, mas tido como problemático. Repetidamente, o tema foi proposto por diversas confederações. A sua abordagem foi sendo prometida pelo governo, mas nunca aconteceu. Na reunião da CPCS de 17/04/2012, o secretário de Estado do Emprego disse que o governo pretendia discutir o SMN a 04/05/2012 e que estudos estariam a ser ultimados. Entretanto, na reunião de 02/05/2012 constatou-se que, ao arrepio da lei, ainda não se tinha formado a Comissão Interministerial responsável pelo estudo sobre o SMN. Realizou-se uma reunião da CPCS a 18/05/2012 para discutir esse tema, mas os estudos não foram previamente divulgados, com a exceção de um, considerado pelos parceiros sociais como “ultrapassado”, nomeadamente porque se baseava em estatísticas atrasadas e não avaliava “qualquer impacto” do aumento do salário mínimo. O secretário de Estado do Emprego acrescenta que “o principal problema reside porém no elevado nível de desemprego, sendo que os diversos estudos produzidos sobre a matéria se têm vindo a pronunciar desfavoravelmente ao aumento” do salário

43 / 59

³⁹ Foi o caso da discussão na reunião de 24/09/2012, feita no rescaldo do recuo do governo nas alterações à TSU, quando depois de sucessivas críticas das confederações patronais e sindicais, o primeiro-ministro abandonou a reunião, declarando que era necessário “trabalhar numa solução para o aumento da competitividade e o emprego e que a reunião seria continuada sob a presidência do ministro da Economia e do Emprego para tratar deste tema”. O ministro da Economia limitou-se a fechar a discussão, anunciando a convocação para breve de novas reuniões da CPCS.

⁴⁰ A CAP protestou: “A ausência do primeiro-ministro é um sinal que, em termos de funcionamento da democracia, não é o melhor para os parceiros sociais e o País. É um sinal de desvalorização social, sendo a primeira vez que o PM não está presente numa reunião preparatória do Conselho Europeu”.

⁴¹ A 16/04/2013, estando em discussão mais uma vez as MAE, a UGT qualificou a reunião de “uma *machadada* contra a concertação”, uma vez que o Governo foi à reunião sem querer dizer alguma coisa, quando “na carta enviada pelo PM à troika, disse que as medidas foram discutidas na CPCS. Ora, nunca houve qualquer discussão”. A CIP disse “não perceber bem o sentido e alcance da presente reunião, dado que pensavam que aquilo que seria trazido hoje à CPCS seria a validação final dos resultados do grupo de trabalho e não mera informação sobre a evolução dos seus trabalhos”. A CAP concordou com as críticas: “É preciso lançar/relançar novas bases para a concertação social, já que se trata de um ativo que está a ser desperdiçado (...), não se sabendo bem porque é que as reuniões são convocadas e para quê.”

mínimo. Na reunião da CPCS de 01/06/2012, a CGTP criticou o consecutivo do adiamento do tema. Dois anos depois, mantinha-se o mesmo tipo de prática. Na reunião de 09/09/2014, esperava-se que o assunto estivesse sobre a mesa, mas nada se passou apesar das fortes críticas sindicais⁴².

Este rol de obstáculos a um diálogo social consistente apenas pode decorrer da tendência para apresentar diplomas que, ou não foram fruto de discussão; ou que até o foram, mas com escasso tempo para uma apreciação profunda; ou, ainda, por resultar da existência de diálogos bilaterais cujos conteúdos não são do conhecimento público, tudo resultando em factos consumados.

Ao longo do período em análise foram inúmeros os casos de atropelos ao diálogo, assinalados em ata da CPCS: quando o Governo aprovou a sua *Iniciativa para a Competitividade e o Emprego*, e a quis discutir com as confederações, a CGTP não se considerou vinculada à discussão uma vez que não fora consultada (CPCS, 06/01/2011); quando as novas linhas para a formação profissional e o ensino técnico não tiveram em conta as propostas sindicais (CPCS, 28/11/2011)⁴³; quando o Governo aprovou a Resolução de Conselho de Ministros 20/2012 (RCM) que, segundo a UGT, “não resultou de qualquer discussão prévia e consenso no âmbito da CPCS”, alegadamente – disse o ministro da Economia – porque a “urgência do combate ao desemprego justificou que a RCM saísse sem audição dos Parceiros” (CPCS, 02/04/2012); quando apresentou a decisão de reprogramação do QREN, que já fora entregue em Bruxelas (CPCS, 21/08/2012); quando o governo decidiu avançar com mudanças na TSU sem consultar a CPCS (CPCS, 24/09/2012)⁴⁴; quando

⁴² Nessa reunião, a UGT referiu “o desconforto” por o Salário Mínimo não constar da ordem de trabalhos. Solicitou que fosse agendada “com a máxima urgência”. A CGTP lembrou que enviara um ofício ao ministro, propondo o agendamento e que não teve qualquer resposta: “Isto não é diálogo social: se a CGTP apresenta uma proposta, deve merecer uma resposta”. O ministro disse que fora distribuído um relatório sobre políticas de rendimentos e que a CGTP não fizera comentários. A CGTP respondeu que tinha de se pronunciar sobre relatórios, mas sobre propostas. O ministro propôs que o grupo de trabalho reunisse. A UGT disse que o tema deveria já vir à CPCS. A CGTP disse que é “um processo que se anda a arrastar e que deve ter um *timing*, não devendo ir além da apresentação do OE/2015”.

⁴³ “É um documento desequilibrado e não responde aos problemas estruturais com que o país se debate”, disse a CGTP. A UGT disse o mesmo: “O documento apresentado pelo Governo não reflecte qualquer compromisso, o que dificulta a discussão em torno da competitividade e emprego que supostamente se estaria a fazer”.

⁴⁴ A CIP salientou que a medida apresentada pelo governo “deveria ter começado por ser apresentada na *casa própria*, ou seja, na CPCS”. A CGTP começou por afirmar que a reunião da CPCS chegou tarde: “A proposta agora apresentada pelo primeiro-ministro vai novamente tirar aos mesmos, mas agora com o beneplácito da maioria dos parceiros sociais. Houve uma subversão quanto ao entendimento do acórdão do Tribunal Constitucional, o que este refere é que, para além dos rendimentos do trabalho, há outros rendimentos, como os do capital, que têm de ser considerados na distribuição dos sacrifícios”. A CGTP fez notar que o primeiro-ministro saía da CPCS sem um consenso sobre a substituição da medida de abaixamento da TSU por outras medidas.

sobre a aplicação do *Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego*, o governo esteve meses a estudar a forma de aplicação do acordado, mas deu três dias para a sua apreciação na CPCS (CPCS, 16/10/2012)⁴⁵; quando a propósito do ensino e formação profissional, o governo não teve em conta os comentários das confederações e limitou-se a distribuir um documento de quatro páginas sobre o tema” (CPCS, 20/11/2012)⁴⁶; quando sobre o Quadro Financeiro Plurianual, as discussões foram consideradas insuficientes (CPCS, 04/02/2013); quando para abordar o Fundo de Compensações do Trabalho, os parceiros sociais foram confrontados com um diploma entregue no Parlamento (CPCS, 19/02/2013); quando, estando em discussão os fundos comunitários, as confederações foram surpreendidas com a publicação de duas resoluções do Conselho de Ministros, que nunca tinham passado pela CPCS (CPCS, 21/05/2013); e quando o OE para 2014 integrou medidas nunca debatidas com as confederações (CPCS, 23/10/2013).

A discussão do Salário Mínimo Nacional constituiu-se também como um caso flagrante de substituição do espaço de diálogo tripartido por reuniões bilaterais cujos contornos, amplitude e conteúdos acordados não são plasmados em quaisquer documentos e, logo, sem conhecimento dos outros parceiros ou do público. A 24/09/2014 foi assinado o acordo tripartido entre o governo, as confederações patronais e a UGT, para o aumento do salário mínimo, sem a presença da CGTP e sem que o tema tivesse sido formalmente abordado em reunião prévia convocada para o efeito em sede de CPCS. Na reunião de 06/10/2014, o ministro da Solidariedade justificou essa decisão alegando que queria um acordo “o mais lato possível com os parceiros sociais” e que o novo Salário Mínimo entrasse já em vigor a 01/10/2014, o que “não permitiu a convocação de uma reunião da CPCS em tempo útil, razão pela qual submetia agora a ratificação o Acordo”. A CGTP acusou o governo “de falta de transparência e má-fé negocial”, pois o seu secretário-geral teria sido informado pelo primeiro-ministro “telefonicamente, uma hora

⁴⁵ A UGT afirmou: “As medidas foram negociadas em sede de CPCS, devem aqui ser discutidas e não trazidas medidas já tomadas e apresentadas na AR”. Disse ainda que a presente reunião “não pode ser assumida como um cheque em branco passado ao Governo. É de lamentar o envio para parecer de medidas com três dias de antecedência, quando levaram meses a ser estudadas. Enfatizou que o Acordo é tripartido, bem como a sua discussão e execução, não tendo os representantes dos trabalhadores sido chamados a participar, sendo que há medidas que expressamente prevêem a sua audição”. A CIP e a CCP concordaram. A CCP citou o que se passou com a taxa alimentar e a lei do arrendamento: “Quer num, quer noutro caso, ter-se-iam evitado alguns comentários públicos, caso tivesse havido diálogo prévio.”

⁴⁶ Disse a UGT: “Este Governo tem desmantelado quase todos os mecanismos de articulação entre os parceiros sociais e o governo”

antes da assinatura do acordo subscrito com outros parceiros e numa altura que o assunto já era público”, sendo inconsequente o pedido de ratificação já que o decreto-lei fora previamente publicado a 01/10/2014⁴⁷.

As entorses da concertação social e as suas consequências no contexto das políticas de austeridade

A utilização acumulada de más práticas inerentes às entorses observadas no corpo institucional e nas práticas de sistema de diálogo e concertação social desde a sua origem, facilitaram, num contexto de crise vivido desde 2008, a imposição rápida de uma agenda política para a promoção de medidas de austeridade, centradas na ideia de que a resolução dos desequilíbrios externo e interno passaria, por uma retração do papel do Estado e, no lado da oferta, por uma redução dos custos de exploração das empresas, em particular dos custos do trabalho. As estruturas de concertação social foram usadas neste contexto como um instrumento de legitimação dessas políticas, o que nalguns casos envolveu a construção de consensos forçados.

46 / 59

Essa agenda, fortemente influenciada pela pressão das instituições europeias e da troika, tornou-se visível em Portugal a partir do início de 2010, e agravou-se com a entrada em funções do governo PSD/CDS em maio de 2011. A aplicação dessa agenda de cariz neoliberal,

⁴⁷ A CCP referiu que “não negociou com qualquer central sindical o acordo, mas sim com o Governo, estando em causa uma negociação um pouco atípica”. A UGT disse que não participou em quaisquer reuniões de concertação sobre aquele tema e que apenas tiveram contactos telefónicos com o Governo, achando que o correto teria sido a obtenção do acordo na CPCS. A CGTP enfatizou que “este é um momento negro para o diálogo social e a CPCS e confirma a falta de respeito do Governo para com os parceiros sociais e o presidente do CES”. O ministro respondeu que “era da maior importância que a atualização do SMN fosse feita por acordo com os parceiros sociais, capazes de assumir compromissos. A CGTP considerou que o ministro devia “respeitar a inteligência dos representantes dos parceiros sociais” e reafirmou que a CGTP “não se auto-excluiu, mas que foi excluída pelo Governo”. Que “não aceitam juízos de valor, mormente quando o Governo afirma que assinou com as organizações que têm capacidade de compromisso”. Esta é uma questão que a CGTP não irá deixar passar em branco”. O ministro pôs à votação a ratificação do acordo assinado a 24/09/2014, e votaram a favor a CCP, CIP, CTP e UGT. A CGTP votou contra, tendo feito a seguinte declaração de voto: “Naturalmente que votam contra o Acordo, pela insuficiência do valor e pela forma como todo o processo decorreu, mas não contra a atualização do SMN”.

com o conseqüente lastro de retrocesso social e laboral, implicou: **1)** a alteração das leis de proteção do emprego; **2)** a desproteção do desemprego, com vista a um novo ajuste entre a oferta e a procura como um elemento de uma política de desvalorização salarial; **3)** o congelamento ou a redução dos salários nominais, designadamente por pressão do aumento do desemprego; **4)** o aumento dos impostos que maior impacto têm na procura interna.

Destas medidas e políticas resultou: um agravamento do desemprego e da precariedade no mercado de trabalho; a redução do nível médio salarial; a asfixia e o esvaziamento da negociação coletiva (Campos Lima, 2016); o reforço da tendência para a transformação do SMN numa norma salarial nacional; e, uma significativa transferência de rendimentos e de poder do factor trabalho para o factor capital (Leite et al., 2014).

De forma progressiva, observou-se uma regressão nas conceções de emprego e de retribuição, passando o emprego a ser representado como um privilégio e a retribuição do trabalho como um rendimento de sobrevivência. Foi o caso das alterações ao conceito de *emprego conveniente*, segundo as quais um desempregado é forçado a aceitar praticamente qualquer oferta de emprego. Algumas medidas ativas de emprego também contribuíram para a desvalorização do emprego e do trabalho. O exemplo mais claro é o da subsidiação de estágios mal remunerados, muitas vezes para preenchimento de funções permanentes. As confederações patronais, apesar de terem criticado a eficácia desta medida, aceitaram em geral esses apoios e, com isso, contribuíram para uma fragilização da retribuição do trabalho. Na reunião da CPCS de 28/04/2010, a CIP deixa clara a recusa do patronato em conceder uma retribuição aos trabalhadores abrangidos por estas medidas, aceitando pagar apenas “uma participação nas despesas diárias dos estagiários, que compreenda, nomeadamente, o pagamento de subsídio de alimentação e de transporte, mas tal não se pode transformar numa remuneração”. Este foi, aliás, – como se viu anteriormente – um tema recorrente ao longo de todo o período em análise. Os valores das bolsas de estágio foram reduzidos mais tarde e os estagiários ficaram sem proteção no desemprego, apesar de descontarem para a Segurança Social. Chegou a debater-se o alargamento dos estágios contrato-inserção a entidades privadas com fins lucrativos, para jovens desempregados que recebiam subsídio de

desemprego, contrariando a ideia de que os desempregados apenas poderiam desempenhar trabalhos socialmente necessários em entidades públicas ou sem fins lucrativos (CPCS, 06/01/2011). Esta é apenas uma das situações em que as entidades patronais, não acreditando no alcance e eficácia de certas medidas, optam – por interesse imediato – por beneficiar delas.

Aquando do debate sobre o *Pacto para o Emprego*, as confederações sindicais sublinharam a necessidade de se discutir “o papel do Estado e dos parceiros sociais na promoção da contratação” coletiva, até porque “a atual legislação levou a um retrocesso no número de convenções acordadas” (reuniões da CPCS de 27/09/2010, de 10 e 14/01/2011, de 25/02/2011). O governo, formalmente, relançou o debate – “Como desbloquear a negociação coletiva? Como adaptá-la às necessidades das empresas e dos trabalhadores? Como podemos usar os instrumentos da adaptabilidade que o CT nos fornece?” (CPCS, 02/12/2010). Cedo, alguns verificaram que tais objetivos não eram atingíveis debaixo dos efeitos das normas do Código do Trabalho sobre a sobrevivência e a caducidade das convenções coletivas.

48 / 59

Sobre a mesa da CPCS, a par da discussão do PEC3, esteve a redução de cinco para três anos da obrigatoriedade das empresas manterem o posto de trabalho apoiado (CPCS, 14/01/2011). Foi a primeira vez que se debateu a imposição de limites aos valores da compensação, devidas ao trabalhador, em caso de despedimento (CPCS, 24/01/2011), descrita como forma de “estimular a criação de emprego através da instituição de um novo modelo de compensação em caso de cessação do contrato de trabalho” (CPCS, 11/02/2011). Foi igualmente discutido a criação de um mecanismo de financiamento, de base empresarial, destinado a garantir o pagamento parcial das compensações ao trabalhador por despedimento (CPCS, 11/02/2011). Nota-se em todo este processo um afunilamento para os assuntos relativos ao mercado de trabalho e uma antecâmara das políticas, ainda que de forma atenuada, que vieram a ser inscritas no Memorando de Entendimento com a troika. O *acordo tripartido para a competitividade e o emprego* foi aprovado a 22/03/2011, contemplando, entre outras disposições, uma redução de 33% nas compensações por despedimento (20 dias de retribuição base por cada ano de contrato), a criação de um limite máximo a essas compensações (12 salários mínimos) e o fim do limite mínimo de três meses de retribuição.

Com o chumbo do PEC4, a queda do governo socialista e a ascensão ao poder da coligação de direita PSD/CDS (maio de 2011), iniciou-se desde essa altura a discussão em torno do *Compromisso para o crescimento, competitividade e emprego* que veio consagrar as alterações à legislação laboral já previstas no Memorando de Entendimento. Este acordo abrangeu um vasto leque de matérias potenciadoras de precariedade. O Acordo foi firmado a 18/01/2012 e os seus conteúdos fundamentais – que diziam respeito à legislação de trabalho – ficaram consagradas na lei n.º 23/2012, que entrou em vigor a 01/08/2012, a saber: redução da TSU patronal, substituída de seguida por um aumento de meia hora no horário de trabalho, que, por sua vez, seria ainda substituída pelo corte de três dias de férias e de quatro feriados; flexibilidade na organização do tempo de trabalho, com a introdução de banco de horas individual e grupal; interrupções de trabalho (intervalos); encerramento para férias em caso de *pontes*; alterações na lista de feriados e na majoração dos dias férias; redução para metade da retribuição por trabalho suplementar; fim do descanso compensatório por trabalho suplementar, transformando dias de ócio em dias de produção; alargamento do número de renovações dos contratos a prazo; maior flexibilidade no despedimento (regime da cessação do contrato de trabalho por extinção do posto de trabalho ou inadaptação); retribuição no caso de faltas injustificadas; regime de *layoff*; redução da proteção social no desemprego; redução das obrigações de comunicação por parte das entidades patronais; esvaziamento dos instrumentos de regulamentação coletiva.

49 / 59

Muitas destas medidas provocaram, de forma direta e indireta, uma redução do poder de intervenção dos sindicatos, a nível das empresas e serviços públicos, no plano sectorial e nacional. Por certo, com estas medidas, as condições para a sindicalização e a capacidade financeiras dos sindicatos também foram afetadas.

A CPCS não participou na discussão das alterações à TSU⁴⁸ em setembro de 2012, que era suposto retirar de uma só vez 7% dos rendimentos brutos dos assalariados, caso não tivesse dado azo a

⁴⁸ Refira-se também que o próprio Conselho Económico Social, no parecer sobre a proposta de Orçamento de Estado para 2013 (aprovado em 5.11.2012) lamentou que as negociações com a troika foram pautadas por “uma grande opacidade” ao ponto de serem várias serem as decisões apresentadas, mas “ignorando os destinatários de tais medidas” e “fundamentos e estudos [que] estiveram na sua base. Foi o caso das tentativas de aumentar em meia hora o horário de trabalho, da revisão da taxa social única” (2012, p. 7).

monumentais protestos de rua. Mas a CPCS – como já vimos atrás – abordou o seu rescaldo e, nessa abordagem, registaram-se também opiniões contrárias àquela medida por parte das confederações patronais – nalguns casos, verificaram-se declarações públicas de que iriam reembolsar os assalariados dos cortes previstos. O recuo do governo resultou de todo este quadro de oposição.

A CPCS debateu o conteúdo do OE para 2013, nomeadamente o “enorme aumento de impostos”⁴⁹, a redução das pensões, cortes nas verbas para a Saúde, para a Educação, a par da redução de 2% nos efetivos da administração pública. Foi debatido ainda o aumento do horário de trabalho da administração pública de 35 para 40 horas, sem qualquer contrapartida concedida pelo governo. Foram igualmente alteradas as regras do *lay-off* alargado o prazo da sua aplicação (CPCS, 16/12/2012, 20/11/2012). O Governo veio propor à CPCS um prolongamento até 31/12/2016, da aplicação do aumento do número de renovações dos contratos a prazo, previsto na lei n.º 3/2012, sob a ideia de que “as circunstâncias que o país atravessa são agora mais graves que em janeiro de 2012” e de que, por isso, “todos preferem um contrato sem termo a um contrato com termo, mas preferem este último a uma situação de desemprego” (CPCS, 31/07/2013). Em outubro de 2013, a CPCS debateu a subida da idade de reforma para 66 anos, a vigorar a partir de 2014, e o aprofundamento do factor de sustentabilidade (com impacto no valor das pensões em pagamento), apresentada pelo ministro da Solidariedade, do Emprego e da Segurança Social com a seguinte justificação: “O Governo está consciente da dificuldade em pedir mais sacrifícios às pessoas, mas não se sai da crise que vivemos sem ser com mais trabalho”. Na mesma reunião, e para compensar “o efeito negativo que terá na renovação de quadros e no desemprego jovem”, o ministro da Solidariedade anunciou apoios públicos de 300 milhões de euros para “iniciativas que assegurem aos jovens até aos 30 anos oportunidades formativas ou profissionais”. Estas medidas geraram maior dificuldade no acesso às pensões por parte dos trabalhadores mais idosos, ao

⁴⁹ Vejam-se, na mesma linha, algumas das opiniões expressas pelo CES: “O CES, no seu parecer sobre o Documento de Estratégia Orçamental 2012 – 2016 (DEO), já tinha deixado expressa a sua apreensão quanto ao facto de em termos de IRS se prever a redução de escalões, deduções e isenções, com impactos fortemente negativos para os contribuintes, chamando também a atenção para a necessidade de ter presente, nesta matéria, que Portugal tem tido um dos maiores aumentos da carga fiscal sobre os rendimentos do trabalho no contexto dos países da OCDE, ultrapassando a média destes países” (...) “o CES entende que a Proposta de OE irá determinar uma recessão mais profunda do que o previsto, o que terá efeitos na redução do nível de emprego e no agravamento do desemprego, que seguramente será também bastante mais elevado do que os 16,4% previstos, com as previsíveis consequências em matéria orçamental que decorrem da redução da receita e do crescimento das prestações sociais” (Parecer do CES sobre a proposta de OE para 2013 (aprovada em plenário de 5.11.2012), p: 5 e 14 respetivamente).

mesmo tempo que geravam maior precariedade nos jovens e ainda maiores possibilidades de despedimento. A este propósito, a CIP defendeu como “solução global” para resolver a contradição entre a sustentabilidade da Segurança Social e o rejuvenescimento dos quadros de pessoal poderia passar pela “reativação do regime da flexibilização da idade de reforma e o reequacionamento do estrangulamento que constituem as quotas para acesso ao subsídio de desemprego nas revogações por mútuo acordo”. A UGT foi categórica: o acordo de 2011 impedia alterações na idade de reforma e no fator de sustentabilidade e “se a UGT tivesse tido conhecimento dos acontecimentos agora em discussão não teria assinado o Acordo” (CPCS, 23/10/2013). A iniciativa do Governo reuniu críticas das confederações patronais e sindicais (23/10/2013 e 02/12/2013), o que não impediu que a proposta fosse aprovada.

O *chumbo* pelo Tribunal Constitucional dos critérios de escolha do trabalhador para a extinção do posto de trabalho, bem como do fim de descanso compensatório por trabalho suplementar, do fim dos três dias de férias e da redução para metade da retribuição por trabalho suplementar, caso estas três medidas estivessem previstas em instrumento de regulamentação coletiva, fez o governo propor legislação por despedimento que poderia conduzir ao despedimento com base em apreciações subjetivas do empregador, abrindo a porta ao despedimento sem justa causa. O debate em CPCS tornou visível a contradição entre os efeitos das políticas propostas e a intenção oficial de “encontrar critérios objetivos e *objetiváveis* e introduzir uma ordem de prevalência” (CPCS, 20/01/2014).

O governo tomou ainda a iniciativa de reduzir novamente a margem dos desempregados para recusar ofertas de emprego, denominada como um “estímulo à empregabilidade, visando assegurar o regresso tão rápido quanto possível dos desempregados ao mercado de trabalho”. A posição sindical assentou na crítica de que a medida era uma forma compulsiva de aceitação de baixos salários. Como o valor do subsídio de desemprego variava entre 500 e os 1.100 euros e o valor dos contratos oferecidos era, em geral, bem mais baixo, resultando disso uma redução salarial, das condições de vida dos trabalhadores e da proteção social dos desempregados. (CPCS, 02/12/2014).

De 01/01/2011 a 01/10/2014, o consecutivo adiamento do debate

sobre a atualização do SMN teve como consequência que o seu valor tivesse permanecido nos 485 euros. Esse valor fora decidido no final de dezembro de 2010 pelo governo socialista e – já por imposição externa – ficando aquém do acordo tripartido de 05/12/2006 que fixava o valor do salário mínimo para 2011, em 500 euros. O governo PSD/CDS começou por alegar as dificuldades económicas das empresas para não subir o salário mínimo e, nessa linha de raciocínio, o seu primeiro-ministro Pedro Passos Coelho chegou a defender que “quando um país enfrenta um nível elevado de desemprego, a medida mais sensata que se pode tomar é exatamente a oposta”, ou seja, descer o salário mínimo (debate parlamentar a 03/03/2013)⁵⁰. Ao longo do período analisado, o governo socorreu-se igualmente – e de forma contraditória – do argumento de que não tinha sido o governo PSD/CDS a negociar o Memorando de Entendimento que congelara o seu valor em 485 euros.

O avanço de medidas que geravam maior precariedade e redução da proteção dos trabalhadores, da qualidade do emprego e dos salários praticados, foi acompanhado, como já referimos, de um eclipse do tema da negociação coletiva nos debates na CPCS. Apesar de sugerido por diversas vezes, desde logo pelas duas confederações sindicais, o governo fugiu sempre a esse debate, esquivando-se a proporcionar a informação pedida, nomeadamente sobre as portarias de extensão (reuniões da CPCS de 01/02/2012, de 17/04/2012, de 06/03/2013). As raras referências à negociação coletiva nas atas da CPCS surgem: por invetivas sindicais, trazidas à colação face à intenção governamental de esvaziar e bloquear a negociação coletiva (reuniões da CPCS de 01/02/2012, de 12/03/2013, de 12/10/2012, de 16/04/2013, de 29/01/2014, de 21/04/2014, de 28/04/2014, de 13/05/2014); da discussão sobre a necessidade de se verter a lei para as convenções, como forma de evitar futuras alterações (CPCS, 17/04/2012); do debate sobre o reforço da negociação coletiva na Função Pública (CPCS, 27/06/2012); do protesto contra a falta de vontade do governo em rever os critérios de representatividade (ao arrepio do Memorando de Entendimento) ou tentando mesmo reduzir a representatividade, ao alargar as portarias de extensão às PME (reuniões da CPCS de 06/03/2013 e de 28/04/2014).

Em maio de 2014, a CPCS abordou novas medidas legislativas relacionadas com a negociação coletiva, mas estas redundaram no seu

⁵⁰ Referido nomeadamente no Jornal de Negócios, http://www.jornaldenegocios.pt/economia/politica/detalhe/passos_medida_mais_sensata_para_combater_desemprego_e_baixar_salario_minimo.html.

maior esvaziamento, ao reduzir-se os prazos de caducidade e de sobrevivência das convenções, de cinco para três anos e de 18 para 12 meses (CPCS, 27/05/2014). A abordagem que foi feita quase um ano depois, a partir dos valores oficiais da negociação coletiva divulgados pelo próprio governo PSD/CDS, revelavam um quadro de quase paralisia: enquanto o governo acentuava a subida das convenções assinadas em 2014 face a 2013 – mais 161 convenções coletivas – que abrangeram 246.643 trabalhadores por conta de outrem (um aumento de 66% em relação a 2013 e uma aproximação aos valores de 2011), as confederações sindicais sublinharam que o governo optou por uma base de comparação com “um ano mau”, já que a realidade da negociação coletiva nesse ano (2013) estava longe dos valores anteriores à crise económica. A CGTP frisou ainda que “uma parte destas 161 assinadas são Acordos de Empresa que abrangem um pequeno número de trabalhadores” (CPCS, 10/03/2015).

Notas finais: a concertação social, entre interesses e visões estratégicas

Ao longo destes sete anos, que atravessaram um dos mais graves momentos da nossa história recente, constata-se, como seria de esperar no regime democrático e constitucional vigente, que passaram pela Comissão Permanente de Concertação Social, – e ainda em alguns expressivos pronunciamentos feitos pelo plenário do Conselho Económico e Social – temas da maior importância para as condições de trabalho e de vida dos portugueses e para o desenvolvimento do país.

Em resultado da análise detalhada às atas das reuniões da CPCS, foco principal deste texto, observa-se que existe, pelo menos no plano formal, um recurso frequente às instituições inscritas na Constituição da República, na lei e nos regulamentos próprios, que enquadram o diálogo e concertação social.

Os governos trouxeram a esse órgão a apreciação de múltiplas matérias e o debate de políticas da maior importância, mas fizeram-no em tempos e formas muito marcados por objetivos próprios da sua agenda de governação. É esta constatação que nos conduz a considerar que a governamentalização da CPCS, não só não se dissipou, como se reforçou no período em análise, de 2009 a 2015. Esta entorse pode, por um lado, transformar a CPCS num órgão meramente legitimador das opções políticas do governo e, por outro lado, acentuar situações de possível tensão – e mesmo de conflito – entre a missão atribuída à concertação social e as atribuições constitucionais da Assembleia da República. Como é conhecido pela história da concertação social em Portugal, estas tensões manifestam-se mais ou menos e de formas distintas consoante as maiorias parlamentares e a sua relação com o governo.

Confirma-se que as confederações patronais e sindicais, a quem a lei atribui representação na CPCS, mostram empenho neste espaço de diálogo e de concertação; demonstram, em geral, domínio dos diversos temas, capacidade de intervenção, de construção de pronunciamentos

próprios, e de formulação de propostas e contrapropostas, conquanto a sua capacidade de intervenção, em particular da representação sindical, tenha sido afetada pelos efeitos da política de austeridade.

Mantêm-se as entorses de partida, que vários autores identificam como marcando a génese, a estrutura, o funcionamento e as práticas da CPCS. Entretanto, às velhas entorses, juntou-se – no novo contexto político de relação de poder entre o país, a UE e os mercados – uma nova entorse decorrente da subordinação da agenda da CPCS à agenda da União Europeia e, em grande parte do período em análise, à agenda de aplicação do Memorando de Entendimento. A força impositiva das propostas governamentais foi ampliada pelo determinismo e inevitabilidade de aplicação que o governo deu às políticas da União Europeia e, em particular, às orientações da troika. Esta nova entorse surge em total consonância com a progressiva transferência para a esfera comunitária de poderes e de prerrogativas da soberania nacional.

Uma análise sobre os pareceres do CES – que neste trabalho foi apenas objeto de algumas referências pontuais – permitiu evidenciar também um olhar crítico dos grupos que o compõem⁵¹, o qual incide quer sobre a atuação dos governos nacionais, quer sobre caminhos da União Europeia e o funcionamento das instituições europeias. Da lista de apreensões e críticas por parte das confederações patronais e sindicais, identificadas nas atas das reuniões da CPCS, observa-se que elas estão, em boa medida, em consonância com o que se inscreve nos pareceres do CES, em que também se chama a atenção para um certo desvirtuamento do diálogo social e dos princípios inerentes à concertação social, quer por meio de governamentalização, quer por meio de submissão a orientações ditadas pelas instâncias da UE e pela troika.

Nestes sete anos analisados, a CPCS – ao prosseguir o caminho delineado pelos governos, em particular pelo Governo PSD/CDS – acabou por sancionar um vasto conjunto de medidas políticas que, sem atingir os objetivos anunciados para uma maior competitividade nacional, resultaram numa redução da proteção social, fragilizaram as relações laborais, forçaram a uma desvalorização salarial acentuada, degradaram as condições de trabalho e de vida dos trabalhadores e

⁵¹ Recorde-se que o plenário do CES reúne uma diversidade maior de interesses: Governo; empregadores; trabalhadores; representantes dos governos regionais e locais; interesses diversos; personalidades de reconhecido mérito (<http://www.ces.pt/7>).

conduziram à transferência efetiva de rendimento e de poder do factor trabalho para o fator capital, sem benefícios nacionais visíveis. Não se encetou um desejável debate com visões estratégicas dos seus membros, que pudesse contribuir de forma decisiva para se encontrar um caminho permanente, de fôlego continuado, soberano e eficaz para os problemas económicos e sociais do país.

Nas atuais circunstância políticas, a concertação social não perdeu relevância. No entanto, para que a CPCS e também o CES possam assumir o papel que lhes compete, é necessário corrigir as velhas e novas entorses: a excessiva governamentalização da agenda da CPCS que deve ser substituída por uma ação do Governo que dinamize o diálogo e negociação e os municie atempadamente com propostas adequadas, informação e análise; a subordinação à agenda da UE, substituindo a apropriação passiva, por debate e formulação das estratégias de Portugal face à crise do euro e da UE; o conflito com competências da Assembleia da República; a distorção do sistema de representatividade, devendo ser garantido que nenhum acordo seja dado por adquirido sem representatividade efetiva de cada parte (patronal ou sindical) e sem exclusões no acompanhamento dos acordos; a falta de transparência no diálogo bilateral, fundamentalmente entre o governo e cada um dos parceiros sociais; o esvaziamento de outros espaços de diálogo social pela ação da CPCS, nomeadamente a importante negociação e contratação coletivas.

Referências Bibliográficas

Atas da Comissão Permanente da Concertação Social, de 1 de Janeiro de 2009 a 31 de Dezembro de 2015.

Eisfeld, Rainer (1983), "A «Revolução dos Cravos» e a Política Externa. O Fracasso do Pluralismo Socialista em Portugal a seguir a 1974", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 11: 95-129.

Campos Lima, Maria da Paz (2016), "O desmantelamento do regime de negociação coletiva em Portugal, os desafios e as alternativas", *Cadernos do Observatório sobre Crises e Alternativas*, 8, 1-54, disponível em <http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/?id=6522&pag=9331>

Conselho Económico e Social (2009 a 2015). Pareceres vários sobre "Grandes Opções do Plano" e "Orçamentos de Estado", "Documento de Estratégia Orçamental", o "futuro da Zona Euro", disponíveis em <http://www.ces.pt/13>.

Costa, Hermes Augusto (1994), "A construção do pacto social em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 39, 127-128.

Ferreira, António Casimiro (2004), "Diálogo Social: Notas de reflexão a partir da experiência europeia e portuguesa" in E. Estanque, L. M. Silva, R. Vêras, A. C. Ferreira e H. A. Costa (org.) *Relações laborais e sindicalismo em mudança: Portugal, Brasil e o contexto transnacional*. Coimbra: Quarteto, 75-97.

Ferreira, António Casimiro (2012), *Sociedade da Austeridade e direito do trabalho de exceção*. Porto: Vida Económica.

Grant, Wyn (1985), *The Political Economy of Corporativism*, London: MacMillan

Leite, Jorge (1999), "Algumas notas sobre a concertação social", *Questões Laborais*, 14, 147-161.

Leite, Jorge; Costa, Hermes Augusto; Silva, Manuel Carvalho da; Almeida, João Ramos (2014), "Austeridade, reformas laborais e desvalorização do trabalho", in José Reis (org.), *A economia política do retrocesso: crise, causas e objetivos*. Coimbra: Almedina/CES, 127-188.

Marques, Maria Manuel Leitão; Ferreira, António Casimiro (1991), "A Concertação Económica e Social: a Construção do Diálogo Social em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 31, 11-41.

Miranda, Jorge (1999), "Conselho económico e social e comissão de concertação social: brevíssima nota", *Questões Laborais*, 14, 140-146.

Moreira, Vital (1999), "Neocorporativismo e Estado de Direito democrático", *Questões Laborais*, 14, 174-188.

Sá, Luís (1999), "Concertação Social e «corporativismo selectivo»", *Questões Laborais*, 14, 162-173.

Silva, Manuel Carvalho. (2012), *Vencer o Medo - Ideias Para Portugal*. Lisboa: Temas e Debates

Schmitter, Philippe (1985) "Reflexiones sobre adonde ha ido la teoria del Neo-corporativismo y sobre adonde podra ir la praxis del Neo-Corporativismo", *Papeles de Economia Espanola*, 22.

Observatório sobre Crises e Alternativas

CES Lisboa
Picoas Plaza
Rua do Viriato, 13, Lj 117 / 118
1050-227 Lisboa

Tel. +351 216 012 848
Fax. +351 239 855 589

observatoriocrises@ces.uc.pt
www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt