

---

HERMES AUGUSTO COSTA

Sociólogo; Bolseiro no Centro de Estudos Sociais

---

## A Construção do Pacto Social em Portugal (\*)

---

119

*O presente texto está estruturado em duas partes principais. Na primeira parte, sustenta-se que a edificação de um pacto social, inserida no contexto da progressiva institucionalização do diálogo social em Portugal, é disciplinada por momentos que lhe conferem especial substância. Admite-se igualmente que aquele conceito apresenta certas particularidades que não se esgotam apenas na reprodução da história dos acordos de con-*

*certação social. Numa segunda parte, procede-se à exposição de quatro desses momentos, que vão da criação da UGT aos acordos de concertação social, em que é possível testar a heterogeneidade do Estado português no relacionamento com os actores sociais. Neste quadro são mencionados alguns exemplos que servem para justificar o alcance limitado do referido pacto social.*

**D**ESDE o início do I Governo Constitucional (23/7/76), com a criação de instituições como o Conselho Nacional de Rendimentos e Preços ou o Conselho Nacional do Plano, o Estado português pretendeu captar junto dos parceiros sociais uma base sindical de apoio que fosse tão coerente quanto possível com o discurso de promoção de um pacto social que entretanto inscrevera na sua matriz institucional. Esta vontade de constituir um pacto social confrontou-se, porém, como nos lembra Santos (1987), com duas dificuldades principais para as quais, de resto, o próprio Estado contribuiu. Por um lado, ao assumir um comportamento hegemónico no domínio das relações salariais, o Estado manipulou o perfil sociológico e político dos parceiros sociais de modo a torná-los disponíveis para a celebração desse

### 1. Introdução

---

(\*) O artigo que aqui é apresentado destina-se sobretudo a dar a conhecer alguns dos resultados de um trabalho de investigação realizado no âmbito do Seminário de Sociologia do Estado, do Direito e da Administração da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra orientado pelo Professor Boaventura de Sousa Santos e que, concluído em 1993 sob o título *Os Momentos da Construção de um Pacto Social em Portugal*, foi apresentado como dissertação final de licenciatura em Sociologia.

pacto social. Usando a sua capacidade reguladora e produtiva, o Estado criou espaços de actividade económica e social privada que, embora destinados a revalorizar a sociedade civil, são espaços nos quais o Estado se reproduz. A esta dimensão chamou Santos (1987: 40) *sociedade civil secundária*. Por outro lado, a assunção de um comportamento contraditório por parte do Estado fez com que este assumisse, a um tempo, a defesa de um padrão de legalidade (consagrado constitucionalmente) e, a outro tempo, incentivasse o desrespeito dessa legalidade no domínio das relações sociais, promovendo, por exemplo, a violação de certos direitos conquistados pelas classes trabalhadoras. A esta discrepância entre quadros legais e práticas sociais chamou igualmente Santos (1985: 891) *Estado paralelo*.

O fracasso que envolveu as instituições acima mencionadas <sup>(1)</sup> foi, afinal, revelador da acentuada dispersão de interesses sectoriais que caracterizava a sociedade portuguesa. A construção do tão almejado pacto social passava então a estar mais dependente das funções que o “Estado actor” se investia para criar ou incentivar a criação de actores sociais que estivessem dispostos a aceitar e a negociar esse pacto <sup>(2)</sup>. A constituição da UGT em 1978 seria o primeiro passo dado no sentido da prossecução de tal objectivo e no sentido de uma ordenação mais coesa dos diferentes interesses sociais da esfera do trabalho.

## 2. Elementos estruturadores do pacto social

Se partirmos da definição <sup>(3)</sup> de “pacto” proposta por O'Donnell e Schmitter (1986: 37), podemos dizer que estamos perante um compromisso negociado entre um conjunto de actores, segundo o qual estes concordam em não usar a sua força (capacidade ilegítima) para ameaçar os interesses vitais e as autonomias corporativas dos outros actores. Para estes dois autores o papel dos pactos — sejam eles militares, políticos e/ou sociais — é visto também como uma forma de transição relativa, contínua e calma da ordem autoritária para a realidade democrática. Também entre nós,

<sup>(1)</sup> O Conselho Nacional de Rendimentos e Preços cessou funções antes mesmo de ver aprovado o seu regulamento interno e o Conselho Nacional do Plano emitiu sobretudo pareceres não vinculativos de carácter macro-económico que não reservavam espaço para a aplicação de medidas legislativas concretas.

<sup>(2)</sup> A esta forma de Estado chamou Santos (1993:33) Estado heterogéneo.

<sup>(3)</sup> Inspirada nos estudos de Terry Karl (1986) sobre os pactos específicos do processo de transição democrática na Venezuela.

os pactos MFA/partidos <sup>(4)</sup> (celebrados respectivamente em 13/4/75 e 26/2/76) tiveram lugar durante um período de transição para a democracia propiciado pelo 25 de Abril de 1974. A esta proximidade entre a noção de pacto e os processos de consolidação democrática, podem acrescentar-se dois outros factores — a influência de meio século de regime autoritário e corporativo (acompanhado por uma ausência de diálogo entre o Estado e os grupos de interesses) e a condição semiperiférica da sociedade portuguesa (Santos, 1985) — que segundo Marques e Ferreira (1991: 23) são igualmente decisivos para estudar a institucionalização do diálogo social em Portugal.

Para O'Donnell e Schmitter (1986) existe, porém, uma correspondência directa entre um determinado momento histórico da transição democrática e o respectivo pacto. Falam, por isso, num momento militar, num momento (ou momentos) político e num momento económico. Não se nos afigura, todavia, que haja propriamente um momento sócio-económico próprio para a celebração de um pacto social, ainda que consideremos que a conjuntura económica, mas também a conjuntura política, detenham um papel decisivo na evolução de qualquer processo negocial destinado a confirmar o pacto social <sup>(5)</sup>. Admitimos, por isso, que a construção do pacto social em Portugal obedece a uma trajectória histórica própria que é traduzida por momentos que, sendo portadores de desafios e perplexidades, de êxitos e dificuldades ou de avanços e hesitações, tendem a conferir-lhe importância sociológica. Esses momentos são, em nosso entender, os seguintes: primeiro, a constituição da UGT, em 1978; segundo, a celebração do primeiro acordo formal de concertação social (Acordo de Política de Rendimentos para 1987, subscrito em 1986); terceiro, a entrada da CGTP no Conselho Permanente de Concertação Social, em 1987; e quarto (funcionando mais como um antimomento que dá

---

<sup>(4)</sup> Cujo conteúdo Lucena e Gaspar (1991) e ainda Medeiros Ferreira (1983) analisam mais detalhadamente.

<sup>(5)</sup> Nos termos da conjuntura económica é possível assistir, em momentos de crise, a uma actuação do Estado tendente a sobrevalorizar o papel da concertação social e a buscar o maior número de soluções que minimizem os aspectos sociais dessa mesma crise. Por sua vez, em períodos de relativa prosperidade, a tendência parece apontar para a existência de uma maior facilidade na subscrição de acordos de concertação social e para um nível de cedências *a priori* mais alargado, quer por parte do Estado, quer por parte dos parceiros sociais. Por outro lado, nos termos da conjuntura política, isto é, partindo da observação de quem ocupa e com que regularidade a estrutura do poder, poderemos também inferir uma maior ou menor abertura e flexibilidade negociais.

corpo a estratégias regressivas, também elas estruturadoras do pacto social), a celebração do Acordo de Política de Rendimentos para 1992.

No quadro desta construção cumulativa (que tende a institucionalizar práticas) em que o pacto social está envolvido, parece-nos pertinente ainda alinhar algumas particularidades que poderão ajudar a caracterizá-lo e que de algum modo estão também articuladas com a condição intermédia da sociedade portuguesa.

A primeira particularidade do pacto social prende-se precisamente com as dificuldades decorrentes da sua definição. Por um lado, tornou-se mais ou menos consensual que o pacto social envolve um acordo regular (ou periódico), realizado à escala nacional, entre as associações de interesses do trabalho e do capital sob a égide do Estado, e no qual se pretende sempre assegurar uma relativa paz social (Barreto, 1978: 81). A obtenção desta paz social dependeria em boa medida da convergência possível de interesses em vários domínios, como o da legislação laboral, da política de emprego, ou sobretudo, como tem sido mais usual, da política de rendimentos e preços. Esta aproximação e articulação de pontos de vista que se estabelece a nível *macro* constitui também o ponto de partida para o fornecimento das recomendações a praticar a níveis mais baixos de negociação (de sector ou empresa) e, portanto, para a criação das disposições normativas que devem ser adoptadas na negociação colectiva. No entanto, e por outro lado, parece-nos que não tem havido da parte dos parceiros sociais e mesmo do próprio Estado uma grande preocupação em precisar o termo "pacto social". Daí que seja frequente a tendência para considerar como sinónimos os termos "pacto social", "acordo social", "consenso social", "participação", entre outros<sup>(6)</sup>. A nossa proposta é de que é necessário guardar uma certa distância dessa tendência aglomeradora e, como tal, não reduzirmos o espaço da concretização do pacto social à obtenção de compromissos (acordos tripartidos) entre as partes que neles estejam envolvidas.

A segunda particularidade que rodeia o pacto social tem a ver com o facto de a complexidade da estrutura organizativa quer do trabalho, quer do capital ter contribuído também ela para que a confiança entre classes e actores

<sup>(6)</sup> Talvez prevendo este relativo descuido terminológico, José Barreto (1978) cria uma tipologia dos pactos sociais assente na distinção entre pactos de crise, pactos institucionalizados e pactos de compromisso sócio-político.

sociais fosse menos pronunciada. A existência destas dificuldades organizativas (ajudadas por certo a formar pela influência do já mencionado meio século de regime autoritário) fez com que desde cedo as associações de interesses se mostrassem disponíveis para estabelecer compromissos políticos. Este aspecto faz do pacto social algo que deve ser compreendido em articulação com as alianças partidárias, na medida em que persistentemente existem (embora também insistentemente se neguem) ligações entre as associações de interesses e os partidos políticos.

Em terceiro lugar, a linha de orientação que delineamos para o estudo do pacto social não visa fazê-lo corresponder ou equiparar a um "contrato" (7) ou a uma tese contratualista que procure fundamento numa determinada concepção do homem assente em princípios gerais de justiça. Esta terceira particularidade revela-nos que o pacto social envolve uma certa "carga negativa" que está consubstanciada num antagonismo social de partida que legitimamente nos mostra que as partes envolvidas nos processos negociais não possuem uma igual natureza. Assim, ao contrário do contrato social, que *a priori* pressupõe com naturalidade uma plena igualdade negocial entre as partes, o pacto social tende a apresentar-se mais como um *modus operandi* da subalternidade e da assimetria (8).

Subjaz também ao pacto social uma ideia de selectividade que se traduz numa apologia dos "pactos de

(7) A ideia do contrato ou, se quisermos, o modelo do contrato social (instaurado pela modernidade) é criticado por Rousseau sobretudo por fazer a apologia de uma democracia universal censitária: agindo num universo de desigualdades, os cidadãos são obrigados a vender a sua liberdade àqueles que podem comprá-la.

Também em *A Theory of Justice* (1972), John Rawls reconstrói o modelo rousseauiano e desenvolve uma tese contratualista, sublinhando uma concepção democrática e conferindo uma nova dimensão à teoria do direito público moderno. O contrato passa então a ser entendido não apenas como um esquema racional de formação de leis mas também como um modelo de referência da sua interpretação e aplicação.

(8) Convém aqui lembrar também que, segundo a "Política Reivindicativa" aprovada no seu II Congresso (1981), a UGT viria a defender e a justificar a importância que tinha para o país a implementação de uma política global de preços, rendimentos e salários. Não se tratava, porém, como lembrava Torres Couto, de um pacto social — que visasse proteger uma determinada situação do sistema económico — mas sim de um contrato social (de âmbito mais geral) — que fosse alargado a áreas e sectores onde até então a negociação colectiva não havia chegado.

Não será igualmente por acaso que, num contexto diferente, Claus Offe (1984; 1985) defende que, embora o corporativismo confira ao capital e ao trabalho o mesmo estatuto, os dois concretizam diferentemente os seus interesses, visto haver tendencialmente uma maior imposição de restrições ao trabalho do que ao capital.

fachada" <sup>(9)</sup> cujo objectivo principal passa pelo silenciar das maiorias. Por outro lado, e devido a essa mesma selectividade, é possível detectar nos momentos do pacto social (embora nuns mais do que noutros) não só a existência de formas de diálogo preferencial entre o Estado e alguns parceiros sociais, como também, associadas a estas, a proliferação de redes de cumplicidade que nos orientam directamente para uma dimensão menos formal que o pacto social pode adoptar, consoante os contextos em que ocorre e os intervenientes que congrega — a dimensão dos "pactos informais". Reafirmamos, por isso, a fechar esta primeira parte, que o pacto social envolve relações complexas que os comportamentos e as práticas dos próprios actores sociais tornam mais difíceis de identificar.

### 3. Orientações da pesquisa

Dando conta do diálogo estabelecido, em especial ao nível *macro*, entre Estado e parceiros sociais, este artigo sintetiza alguns traços desse relacionamento. Ainda assim, e devido à impossibilidade de analisarmos esse envolvimento tripartido na sua plenitude, procedemos a uma relativa clarificação sectorial, centrando-nos mais atentamente nas organizações sindicais. Dentro destas, e em face da tendência e incentivo demonstrados pelo Estado português para criar ou incentivar a criação de actores sociais para a celebração de um pacto social, prestámos particular atenção ao relacionamento que ao longo do tempo tem vindo a ser mantido entre Estado e UGT, uma vez que o Estado não se investe pura e simplesmente de uma função promotora de consensos. As suas intenções passam também por uma vinculação das associações de interesses aos seus objectivos de política económica e social.

Deste modo, e recorrendo à metodologia que nos pareceu mais adequada <sup>(10)</sup>, o nosso objecto empírico centrou-se, por um lado, tanto no conjunto de matérias discutidas e/ou

<sup>(9)</sup> Através dos quais o Estado apresenta argumentos e trunfos que de facto não possui, e produz um discurso eloquente e manipulador (sobretudo dos resultados) que, o mais das vezes, é entendido pelos parceiros sociais como um discurso trivial que se aproxima da encenação.

<sup>(10)</sup> A qual se baseou na realização de entrevistas não estruturadas (sobretudo a dirigentes ou ex-dirigentes da UGT e CGTP) e numa recolha e análise documentais exaustivas, entre outros, dos seguintes elementos: recortes de imprensa sobre o movimento "Carta Aberta"; documentos históricos relativos à UGT (seus antecedentes e aparecimento); relatórios de congressos das centrais sindicais; textos finais dos acordos de concertação social; comunicados ou tomadas de posição das centrais sindicais sobre os acordos subscritos na concertação social; legislação que foi acompanhando o processo de institucionalização do diálogo social em Portugal; relatórios das actividades do Conselho Permanente de Concertação Social.

acordadas em sede de concertação social (CPCS/CES) como na observação do posicionamento e padrão de comportamento negocial quer do Estado, quer dos parceiros sociais perante elas e, por outro lado, na forma como, à luz do relacionamento heterogéneo do Estado português com os actores sociais, a UGT foi reforçando o seu peso no universo sindical. A nossa hipótese de trabalho é que o reforço do peso da UGT se deu: a) pela criação de sindicatos destinados a aumentar a sua base social de apoio e a fazer concorrência à CGTP; b) pela liderança que a central assumiu nalguns processos negociais; c) pela possibilidade/prioridade que lhe foi concedida para participar mais activamente no processo de definição das políticas públicas.

Para além de apelarem a um envolvimento tripartido — testemunhado pela celebração de acordos de concertação social como os de 1987 e 1992 —, os momentos do pacto social em Portugal são também portadores de certas disposições que nos reconduzem com alguma acuidade à selectividade que envolve a sua construção. Os traços de selectividade que caracterizam estes momentos podem ser detectados a vários níveis: nas atitudes e no relacionamento diferenciado entre Estado e parceiros sociais; no tipo de participação dos actores nos processos negociais, assim como nos lugares institucionais (legais) em que esses processos decorrem ou devem decorrer; e no debate que é produzido em torno de matérias que são objecto de negociação na concertação, assim como da sua evolução e aplicabilidade futuras.

Tratar do momento da constituição da UGT (Outubro de 1978) constitui uma tarefa dificilmente concretizável sem uma incursão pelo rico e singular período da vida portuguesa saído do 25 de Abril de 1974. Não cabe neste espaço fazer esse recuo sócio-histórico mais demorado<sup>(11)</sup>. Todavia, convém recordar aqui uma problemática que teve um peso suficiente na sociedade portuguesa para desenganar aqueles que pensavam ainda que o quadro de unidade de tendências reclamado desde a formação da Intersindical e tornado possível com o 25 de Abril tenderia a prolongar-se no tempo. A problemática a que nos referimos teve a ver com a cisão

#### **4. A constituição da UGT: momento primeiro do pacto social**

---

<sup>(11)</sup> Para tal seria oportuno consultar, entre outros, Serzedelo (org., 1977), Vilanova (s/d) e Lucena e Gaspar (1991).

verificada no movimento sindical e consubstanciou-se no debate entre a “unidade sindical” e a “unicidade sindical”. De um lado, e auxiliada por um suporte de natureza legal forte (12), posicionava-se a Inter, que actuava no universo sindical secundada (ou atravessada) pela acção decisiva do PCP. Do outro, alinhavam-se alguns sectores de trabalhadores e sindicatos apoiados pelo PS (e demais partidos à sua direita) que defendiam que a imposição da unicidade constituía uma forma de retirar autonomia organizativa aos trabalhadores. No entanto, este cenário de posições distintas bem vincadas foi sendo alterado aos poucos, em especial a partir do 25 de Novembro de 1975, data em que o PCP e a Inter são afastados progressivamente do poder do Estado e ganham mais força soluções alternativas próximas do reformismo.

Assim sendo, sindicatos como os Bancários, Seguros e Escritórios (todos eles representando uma variedade de tendências — desde socialistas, sociais-democratas, independentes, maoístas, trotskistas, militantes da UDP ou do MRPP) criam então uma corrente anticomunista que põe em causa a legitimidade do Congresso e do Secretariado da central única. Esta corrente viria então a estar consubstanciada naquele que ficou conhecido como o movimento “Carta Aberta” (primeiro embrião da UGT). Com efeito, na sequência de uma reunião de sindicatos afectos ao PS realizada em Janeiro de 1976 com o intuito de formalizar a hipótese de um novo congresso dos sindicatos (13), tem lugar no Porto, em 14 de Fevereiro de 1976, uma reunião de direcções sindicais anticomunistas composta por direcções de 29 sindicatos (a maior parte de serviços) que, por meio de uma “Carta Aberta”, põem em causa a legitimidade da Inter. Inspirado num tipo de sindicalismo de cariz reformista, o movimento “Carta Aberta” (que recebeu grande apoio dos sindicalistas socialistas) só se dá, porém, a conhecer publicamente em 27/4/76, altura em que é subscrito por 16 direcções sindicais que vêm contestar o Congresso organizado pela Inter em

---

(12) Assente essencialmente no Dec.-Lei 215/A-75, de 30 de Abril, que reconhecia a Intersindical como Confederação Geral dos Sindicatos Portugueses, e no dec.-lei 215/B-75 de 30 de Abril, que regulava o exercício da liberdade sindical por parte dos trabalhadores.

(13) Dessa reunião de Aveiro (de 16/1/76) saíram outras conclusões: exigência de revogação da lei da unicidade sindical; não reconhecimento de qualquer decisão tomada no Congresso da Intersindical de Julho de 1975; apelo aos trabalhadores e aos sindicatos para que exijam a demissão do Secretariado da Intersindical; que nos estatutos da Confederação Geral dos Sindicatos seja consagrado o direito de tendência.

Julho de 1975. A cisão (em Agosto de 1976) das negociações estabelecidas entre a "Carta Aberta" (que ansiosamente desejava a realização de um congresso de todos os sindicatos portugueses de acordo com a regra da paridade) e o Secretariado da Inter, assim como a revogação da lei da unicidade sindical<sup>(14)</sup> acabariam por condicionar decisivamente a evolução futura da "Carta Aberta" e as transformações<sup>(15)</sup> por que este movimento passaria até chegar à UGT.

A importância de actores individuais na constituição da UGT<sup>(16)</sup> é indesmentível e ainda hoje presente na veemência com que diferentes fundadores reclamam para si um protagonismo da constituição. Mas é evidente que estas iniciativas individuais tiveram lugar num contexto institucional favorável, tanto interno como internacional, e em que se destaca a "mão visível" do Estado. Assim, 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 objectivo principal o isolamento da estrutura sindical comunista. Por outro lado, todo um conjunto de apoios mais vastos afluem à UGT, dando corpo, como nos lembra Eisfeld (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 Gonetilha — e Friedrich Nauman — que apoia a Fundação Oliveira Martins (PSD), de que é director principal Mário

127

---

<sup>(14)</sup> Através do dec.-lei 773/76 de 27 de Outubro, que revogou o dec.-lei 215/A-75 e os artigos 7º, 9º, 11º e 12º do dec.-lei 215/B-75.

<sup>(15)</sup> De Movimento Intervencionista, a "Carta Aberta" transformar-se-ia, em 26/11/76, em MADISCA (Movimento Autónomo de Intervenção Sindical Carta Aberta) e mais tarde, em 9 e 10 de Setembro de 1978, em UDTP (União Democrática dos Trabalhadores Portugueses), estrutura que faria a transição final para a UGT (constituída em 27 e 28 de Outubro de 1978).

<sup>(16)</sup> Dos quais se destaca a figura de Maldonado Gonetilha — ministro do Trabalho na fase final do I Governo Constitucional e durante todo o II Governo Constitucional — em especial através do célebre "Documento Gonetilha" (de 1/5/77) que, entre outros aspectos, visava a conquista de direcções sindicais nos sindicatos já existentes, a criação de novos sindicatos por ramos de actividade ou a dinamização do movimento "Carta Aberta" enquanto movimento de intervenção na acção sindical. Para além de Maldonado Gonetilha destacamos também outras figuras importantes na constituição da UGT, como 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.

Pinto. No quadro destes apoios concedidos à UGT que ora assumiam uma forma mais oficiosa, ora se infiltravam mais informalmente, destaca-se também aquele que, em especial do ponto de vista financeiro, é fornecido pela Comissão Trilateral de que o próprio Maldonado Gonelha terá sido membro convicto<sup>(17)</sup>. Os incentivos de natureza financeira, política e sindical recebidos pela UGT não vieram, por isso, a dar razão àqueles que dentro do PS (como Marcelo Curto) se bateram pela construção gradual de uma central sindical a partir de baixo, assente numa mobilização das bases sindicais e das Comissões de Trabalhadores. A UGT foi, como tal, construída verticalmente, “de cima para baixo”<sup>(18)</sup>, pois tudo se planeou antecipadamente com base em acordos entre as Fundações do PS e do PSD e seus directores e entre os principais dirigentes dos dois partidos.

A actuação do Estado na criação da UGT teve também a ver com o auxílio que presumivelmente prestou na aplicação (ou tentativa de aplicação) do projecto democrático da verticalização daquela estrutura sindical. Este projecto passava, por um lado, pela consolidação daquele que seria (e ainda hoje é) o “núcleo duro” dos sindicatos da UGT: referimo-nos sobretudo à importância histórica desempenhada por sindicatos como os de Escritórios (em particular do distrito de Lisboa), Bancários (sobretudo do Sul e Ilhas) e Seguros (em especial do Sul) que já na “Carta Aberta” haviam desenvolvido acções preponderantes e que foram conferindo à UGT uma forte representatividade no sector dos serviços. Ainda assim, e por outro lado, a UGT sentiu-se estimulada a procurar espaços onde fosse possível testar uma maior representatividade sectorial. Esta legítima pretensão da UGT traduziu-se na constituição dos chamados sindicatos “paralelos”<sup>(19)</sup>.

<sup>(17)</sup> Cf. José Luís Judas, “O Jornal” (20/3/81) e ainda entrevista com ex-activista da “Carta Aberta” e dirigente da UGT pelo Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública (Março de 1993).

<sup>(18)</sup> Entrevista com fundador da UGT pelo Sindicato de Escritórios do Distrito de Setúbal (Novembro de 1993).

<sup>(19)</sup> Também conhecidos por “amarelos”. Este termo possui uma carga pejorativa e é normalmente identificado, em especial no contexto posterior à formação da UGT, com os elementos traidores da classe operária, aqueles que, no século passado, tomavam por vezes a iniciativa de “furar” uma greve (entrevista com ex-ministro do Trabalho, Março de 1993). Para além disso, muitos dos elementos da CGTP sempre associaram os sindicatos “amarelos” a todo o tipo de alianças estabelecidas com o patronato. Sobre os sindicatos “paralelos”, convém não esquecer ainda que alguns deles surgiram antes (poucos meses antes) da formação da UGT, embora muitos deles também (como, por exemplo, o sindicato da indústria química ou o da indústria metalúrgica) aparecessem já a outorgar, em 28/10/78, a Acta de Constituição desta estrutura sindical.

De entre o conjunto de espaços onde, supostamente auxiliada pela acção de instâncias estatais ou pelo eventual desempenho favorável de certos administradores do sector empresarial do Estado, a UGT actuou com o intuito de desenvolver políticas e formas de negociação que tradicionalmente haviam sido geridas pela CGTP e que na sua maioria se situavam para além do sector dos serviços, destacam-se, como empresas, a Lisnave, a Rodoviária Nacional ou a Carris e, como sectores, o metalúrgico, o têxtil, a hotelaria, alimentação e turismo ou o químico. A recuperação que aqui fazemos de parte das iniciativas encetadas pela UGT entre o final dos anos setenta e o princípio dos anos oitenta permitirá igualmente, assim esperamos, fazer uma avaliação mais ponderada deste primeiro momento do pacto social.

129

O desafio lançado pela UGT à CGTP no sector metalúrgico foi protagonizado pelo SIMA (Sindicato das Indústrias Metalúrgicas e Afins), o qual surgiu no final de Maio de 1978 (ainda antes, portanto, do próprio aparecimento da UGT). Este sindicato, que inicialmente esteve na "Carta Aberta", destacava-se então no sector metalúrgico como o principal rival da Federação dos Metalúrgicos, estrutura afecta à CGTP que havia desempenhado um papel importante na destituição das organizações corporativas existentes em Portugal antes do 25 de Abril de 1974.

Podem, no entanto, alinhar-se um conjunto de motivos pelos quais se foi tornando mais frequente envolver o SIMA numa onda de controvérsia e desconfiança. Em primeiro lugar, o SIMA foi um sindicato polémico, porque, sendo um dos primeiros pontos de referência a ter em conta pelos sindicatos "não genuínos" da UGT, desafiou a hegemonia da Inter num sector tipicamente reservado à figura dos *blue-collar workers*. Em segundo lugar, o próprio acto de constituição do SIMA não terá estado isento de dúvidas ou imprecisões. Como nos afirmou um dirigente sindical da Federação dos Metalúrgicos, "no processo diz que estiveram lá 2106 presenças. Se nós formos ler atentamente as assinaturas vemos que estão lá 2095. Portanto, as próprias assinaturas não correspondem ao número que está no processo e mesmo destas 2095 há 10 que estão repetidas. Portanto, há aqui um projecto forjado para a criação do

#### 4.1. A influência da UGT no sector metalúrgico

sindicato" (20). Em terceiro lugar, estes problemas iniciais relacionados com a constituição do SIMA acabariam por reflectir-se no seu desenvolvimento, sobretudo no momento em que este sindicato realizou um Acordo de Empresa com a Siderurgia Nacional. Estranhamente o SIMA, não tendo assinado nenhum documento, viu aparecer o seu nome nos boletins do trabalho e emprego do Ministério do Trabalho, o que fez desde logo pressupor uma convivência entre o SIMA e o próprio Conselho de Gerência da Siderurgia, a qual se traduziria numa imediata transferência de sindicalizados da CGTP para a UGT (SIMA). Esta transferência permitiu aos trabalhadores que a concretizaram assegurarem os aumentos salariais que os gestores públicos (patronato público) lhes propiciavam. Numa situação de impasse negocial derivada da existência de salários em atraso, como foi esta que se viveu na Siderurgia, a UGT conseguia assim superiorizar-se à CGTP.

#### 4.2. As alterações no sector têxtil

Depois de em 1976, por meio de uma Portaria de Regulamentação do Trabalho (de 26/12/76), as actividades têxtil, de lanifícios e vestuário se fundirem num só sector — o têxtil —, foi possível observar, até 1981, que esse mesmo sector foi tutelado essencialmente pela acção dos sindicatos da CGTP e, em particular, pelo desempenho da Federação dos Têxteis, Lanifícios e Vestuário. Em boa medida, o peso da CGTP no sector têxtil foi efectivamente um dos que mais contribuiu para reforçar a própria representação que esta central detinha (e detém) nos sectores operários.

A situação de relativo bloqueio existente entre as associações patronais e sindicais do sector têxtil, que era uma realidade desde o contrato colectivo de trabalho (CCT) de 1975 (que havia sido promulgado administrativamente), começava a dissipar-se em 1980, ano em que a UGT constituiu mais um sindicato de âmbito vertical (nacional): o SINDETEX (Sindicato Democrático dos Têxteis), que passou a representar os trabalhadores dos mais variados subsectores do têxtil. O instrumento a que a UGT recorreu para

---

(20) Na sede da Federação dos Sindicatos da Metalurgia, Metalomecânica e Minas de Portugal pudemos consultar o processo jurídico de que nos fala este dirigente sindical (entrevista, Outubro de 1993) e observar a referida desconcórdia de registo entre o número de presenças nessa assembleia constitutiva e o número de assinaturas efectivamente existentes como comprovativas dessas presenças. Para além do mais, constam desse processo declarações de trabalhadores dizendo que viram o seu nome envolvido mas que nem sequer estiveram nessa assembleia na altura em que ela decorreu. Sobre a constituição do SIMA, cf. também "O Diário" (30/5/78).

ganhar ascendente sobre a CGTP foi o CCT, em especial aquele que se aplicou ao têxtil e ao vestuário. No entanto, ao proceder a uma aplicação desse acordo celebrado entre as associações patronais e o SINDETEX ao conjunto dos trabalhadores do têxtil, incluindo os filiados nos sindicatos da Federação dos Têxteis (CGTP), e procurando impor não apenas as matérias de ordem salarial mas todo o conjunto do clausulado, o Estado fez com que contra ele (e, por extensão, contra a UGT) se desencadeasse uma forte reacção por parte da CGTP, a qual viria a traduzir-se em amplas greves no sector e numa queixa formal à Organização Internacional do Trabalho, nos termos da qual se denuncia a perda de alguns direitos importantes alcançados em 1975. De entre alguns desses aspectos denunciados pela CGTP à OIT destacamos: a redução do crédito de horas remuneradas a que os trabalhadores presentes em Assembleias Gerais de Empresa tinham direito; o aumento do horário semanal do subsector dos lanifícios e da tapeçaria (que passou das 42,5 horas para as 45 horas); e as restrições dos direitos adquiridos em matéria de higiene e segurança, de medicina do trabalho, do pagamento do 13º mês e da disciplina e condições de trabalho dos trabalhadores no domicílio (21).

A referência conjunta que aqui fazemos a mais dois sindicatos “paralelos” da UGT, um no sector químico — o SINDEQF-IC (Sindicato Democrático da Química e Farmacêutica - Indústria e Comércio) —, e outro no sector da hotelaria, alimentação e turismo — o SINDHAT (Sindicato Democrático da Hotelaria, Alimentação e Turismo) —, deve-se simplesmente ao facto de ambos terem constituído emanações directas da CDT (Central Democrática dos Trabalhadores), estrutura que havia sido criada meses antes da formação da UGT por iniciativa de um conjunto de elementos do Centro de Estudos Sindicais (onde o PS detinha um peso considerável) e que se destinava a agrupar todos os sindicatos que não pretendessem continuar sob o domínio comunista. Embora não tenha sido apoiada nem pela “Carta Aberta” (MADISCA), nem pelos partidos políticos, sobretudo devido à forma artificial em que se disse ter estado envolvido o seu aparecimento, o que é certo é que essa CDT

#### **4.3. Da antecipação do SINDEQF(IC) ao anúncio do SINDHAT**

(21) Consulte-se o Caso 1087 da OIT; no quadro das limitações que poderão ser apontadas a este CCT (1981), cf. algumas das suas disposições, em especial as contidas nas cláusulas 14ª e 48ª, e ainda entrevista com dirigente do Sindicato dos Têxteis, Lanifícios e Vestuário do Centro/CGTP (Fevereiro de 1993).

(que mais adiante se integraria na UGT) quando surgiu, em meados de Fevereiro de 1978, apresentou como principal (e único) trunfo o SINDEQF. Para a nossa análise é particularmente relevante o facto de o SINDEQF surgir como alternativo ao Sindicato dos Trabalhadores da Indústria e Comércio Farmacêuticos (STICF) da CGTP. Um tanto à semelhança do que sucedera com o SIMA relativamente à Federação dos Metalúrgicos (CGTP), a constituição do SINDEQF não terá satisfeito os requisitos básicos da lei sindical (2000 pessoas em assembleia geral constitutiva). Os factos que então foram mencionados apontaram não só para as reduzidas dimensões do espaço (sala) onde terá decorrido a reunião da constituição do sindicato, como também para o facto de apenas existir uma lista de 1100 presenças relativa à referida assembleia constitutiva<sup>(22)</sup>. Além do mais, e segundo um dirigente sindical por nós entrevistado, a “reunião da constituição do sindicato foi feita num hotel onde eu trabalhava e sabemos inclusivamente que quem pagou a conta dos almoços e jantares da reunião foi na altura um assessor do Primeiro Ministro”<sup>(23)</sup>.

Esta provável cumplicidade com as esferas do poder a que o SINDEQF terá aberto caminho seria reforçada pelo aparecimento do SINDHAT. E ainda que só tenha surgido em Maio de 1978, o SINDHAT foi anunciado previamente logo em Fevereiro de 1978 (quando surgiu a CDT), momento a partir do qual se fariam então os contactos com outras forças ditas democráticas que eventualmente estivessem interessadas no projecto. Tal como o SINDEQF, o SINDHAT apareceu antes da UGT e esta situação rodeou-o também de amplas desconfianças. Tal como o SINDEQF, este sindicato do sector da hotelaria, alimentação e turismo viria a integrar-se na UGT e seria constituído, na sua maior parte, por elementos do PS (representantes da tendência socialista), facto também suficientemente revelador da divisão que o próprio Partido Socialista atravessava na altura. Se virmos bem, tanto Marcelo Curto como Maldonado Gonelha (que por si só já sustentavam pontos de vista distintos dentro do partido) se distanciaram desta CDT (e dos seus sindicatos), o que na prática significou que se distanciaram também de outros

<sup>(22)</sup> Sobre a constituição do SINDEQF, ver “Diário de Lisboa”(18/2/78), publicação “Extra” (23/2/78) e “O Jornal” (24/2/78).

<sup>(23)</sup> Ainda segundo este dirigente da Federação dos Sindicatos da Hotelaria e Turismo de Portugal/CGTP (entrevista, Outubro de 1993) terá sido Pelágio Madureira (secretário-geral da CDT) quem pagou a conta (com cheque) no momento da constituição do SINDEQF.

socialistas (como Pelágio Madureira) que, partilhando de concepções sindicais claramente mais reformistas, achavam ser este o rumo correcto que o movimento sindical devia seguir.

É de admitir então que a inserção da UGT (via SINDHAT) no sector da hotelaria, alimentação e turismo possa ter beneficiado de um entendimento entre esta central sindical e alguns sectores do patronato, o qual parece ser testemunhado pelo seguinte passo:

“Relativamente à UGT há uma primeira fase em que, de facto, o seu peso no sector aumenta e consegue representar um leque bastante bom de trabalhadores (...) mas essa fase vai talvez até 1985. Naquele período eles conseguem ter uma boa representação e as entidades patronais empenham-se em que os trabalhadores se sindicalizem neles. Nós conhecemos situações em que os trabalhadores descontavam para o nosso sindicato, vinham pagar directamente ao nosso sindicato, e os patrões descontavam directamente a quota deles para o sindicato da UGT. Isto no norte era muito frequente, na cidade do Porto (...).

Mais, podemos ir mais longe. A partir do aparecimento do sindicato da UGT no sector, as entidades patronais usaram o sindicato da UGT para, quando estavam com problemas, os porem a assinar contratação colectiva que retirava, por exemplo, direitos aos trabalhadores. Retirava alguns direitos aos trabalhadores, alguns deles históricos no sector, nomeadamente a questão do direito à alimentação e espécie, ou seja, as pessoas comem nas empresas gratuitamente e eles venderam esses direitos a troco de, na altura, 3000 escudos, 2000 escudos...” (24)

Um tanto à semelhança do que sucedera na Siderurgia Nacional (embora nesta estivesse em causa um aumento do poder de compra dos salários), a intervenção da UGT na Lisnave — grande símbolo da indústria portuguesa dos anos sessenta e setenta — deveu-se em grande medida ao facto de o SIMA ter conseguido liderar o processo que visava o comprometimento da administração em relação à viabilidade da empresa. Atravessando uma situação de crise interna à entrada dos anos oitenta, a Lisnave foi confrontada com o surpreendente aparecimento de uma lista da UGT a concorrer para a Comissão de Trabalhadores, tanto mais que até

133

#### 4.4. À conquista da Lisnave

(24) Entrevista com dirigente da Federação dos Sindicatos da Hotelaria e Turismo de Portugal/CGTP (Outubro de 1993). Ainda sobre o momento da constituição do SINDHAT, que precedeu a inserção da UGT no sector, cf. “Diário de Notícias” (16/2/78), “O Jornal” (24/2/78) e ainda um comentário crítico de F. Marcelo Curto (Revista “Sindicalismo”, 1/3/78).

aí o que normalmente existia eram listas unitárias (afectas ao PCP) ou listas de natureza partidária (da UDP, PSD ou PS). Saliente-se, no entanto, que apesar do empenhamento do SIMA e do seu contributo para a criação (através da ideia da verticalização) de uma “maioria operária” na Lisnave, coube também ao Sindicato de Escritórios um papel decisivo para que todos os sindicatos da UGT pudessem actuar em conjunto nesse propósito. E só quando foi possível reunir todos os sindicatos da UGT é que se optou por uma estratégia decisiva para esta central sindical: a sua aproximação (e consequente entendimento) ao Grupo CUF (“Os Mellos”), a quem era reconhecida uma grande capacidade de liderança e organização. Até aí as principais forças em confronto eram efectivamente os trabalhadores da empresa (representados pela CGTP) e o Estado. O surgimento do Grupo Mello como interlocutor veio, contudo, facilitar o diálogo entre o Estado e a UGT e, consequentemente, fazer com que esta se aproximasse a passos largos da estrutura do poder dentro da Lisnave <sup>(25)</sup>.

A conquista progressiva da Comissão de Trabalhadores por parte da UGT <sup>(26)</sup> foi, ainda assim, o facto que melhor contribuiu para reforçar o seu poder na Lisnave. Nesse processo, o que é curioso, porém, é que a UGT ganha a Comissão de Trabalhadores mas continua a ser minoritária no plano sindical. Não deixa, de facto, de ser um comportamento estranho, porque a UGT supera a CGTP em termos de organização interna — ou não fosse a Comissão de Trabalhadores o órgão que tem realmente poderes dentro da empresa para negociar condições de trabalho — mas continua a ter uma posição minoritária sindicalmente.

##### **5. O Acordo de Política de Rendimentos para 1987: momento segundo do pacto social**

Após a sua constituição em 1984, o Conselho Permanente de Concertação Social passou a estar acometido de atribuições que o habilitavam a pronunciar-se sobre uma pluralidade de matérias nos domínios económico e social, quer fosse por iniciativa do Governo, quer fosse por sua iniciativa. Mas para além da consulta que o Governo podia fazer a esta instituição, da iniciativa a esta reconhecida para se pronunciar sobre as matérias no âmbito da suas competências e da informação que o Governo lhe devia prestar

<sup>(25)</sup> Entrevista com ex-activista da Lisnave e secretária nacional da UGT (Fevereiro de 1993).

<sup>(26)</sup> A UGT começa a ganhar a Lisnave nos primeiros anos da década de oitenta, embora só adquira uma esmagadora vitória para a Comissão de Trabalhadores em 1986 (Lima *et al.*, 1990).

sobre a continuidade dos seus pareceres, recomendações e propostas, foi no acordo formal que sempre residiu, por assim dizer, o resultado de uma convergência (ainda que muitas vezes relativa) de posições entre os parceiros sociais e o Estado.

A eleição que fazemos do Acordo de Política de Rendimentos (subscrito em 29/7/86) como segundo momento disciplinador da construção de um pacto social em Portugal deve-se ao facto de esse acordo, para além de representar um marco na vida do CPCS, conter disposições que, pela novidade e pioneirismo que apresentam, constituem um momento importante da história do diálogo social em Portugal.

De entre as matérias discutidas no APR (1987) destacam-se sobretudo as que foram acordadas e que têm a ver com as orientações de ordem salarial. Este APR continha, porém, em si mesmo uma inovação social de partida: a negociação colectiva passava a basear-se nos referenciais da inflação esperada para o período de produção de efeitos da tabela salarial a negociar e não, como até aí tinha sido usual, na inflação verificada. Para além disso, passavam a ter-se em conta os ganhos de produtividade esperados e a competitividade das empresas.

Este primeiro acordo de concertação social produziu um impacto duplo: político e negocial. Em termos políticos o impacto do APR manifestou-se, em primeiro lugar, na opinião pública nacional (mas também internacional), porque se, por um lado, demonstrava a vontade política de um Governo realizar em termos práticos um acordo institucional com os parceiros sociais e elaborar cláusulas (através do CPCS) tendentes à correcção e avaliação dos seus defeitos, por outro lado, significava o acompanhamento e aproximação a algumas experiências de concertação social desenvolvidas em países como a Bélgica ou a Espanha. E embora o acordo em si vise uma aplicação deslizando no tempo das propostas apresentadas, entendemos que o seu impacto político é imediato e deriva mais do "acto formal" do que propriamente de uma espera pela obtenção de resultados.

Não podendo desligar-se do impacto de natureza política, o impacto negocial do APR articula-se preferencialmente com os resultados finais. À luz destes, o impacto do acordo é menos brilhante. Em termos de negociação colectiva, por exemplo, e apesar de não ter havido uma grande convergência entre as propostas avançadas pela parte sindical e

patronal — na medida em que a UGT e a CGTP reivindicavam em média aumentos de 13,4% e de 20% respectivamente e as confederações patronais aconselhavam aumentos entre os 8% e os 11,5% para o sector público e entre os 4,4% e os 12% para o sector privado —, foi evidente que o Governo conseguiu condicionar favoravelmente o crescimento nominal dos salários (produto da negociação colectiva) aos objectivos fixados para a inflação, sendo também verdade que a redução do crescimento nominal dos salários foi compatível com um aumento do poder de compra destes, ainda que inferior aos ganhos de produtividade registados em 1987. Um outro efeito negocial do APR residiu, por sua vez, na redução significativa da conflitualidade das relações de trabalho <sup>(27)</sup>.

Do APR de 1987 foi também possível inferir duas conclusões importantes para a nossa análise. Por um lado, foi-se assistindo desde este primeiro acordo a uma convergência de posições entre as propostas da UGT e os objectivos governamentais. Com efeito, a UGT enriqueceu o processo de negociações do acordo com uma proposta — “Contrato Social para a Modernização” — que funcionou como complementaridade estruturante das matérias que o Governo avançara. Ao propor esse contrato, a UGT vinha defender, entre outros aspectos, uma maior dinâmica da política de emprego e formação profissional, uma melhor política de rendimentos e preços, uma crescente participação dos trabalhadores na reestruturação industrial, uma abertura à introdução de novas tecnologias e o fim completo para os salários em atraso. Ao mesmo tempo que davam corpo a uma estratégia de modernização com acompanhamentos futuros — de que, em meados de 1990, o “Pacto de Progresso Participado e Partilhado” seria um exemplo —, estas posições da UGT evidenciavam uma vocação de protagonismo negocial que a destacaria do conjunto dos parceiros sociais.

Por outro lado, a excessiva centração do APR na questão salarial constituiu desde logo um obstáculo à normal evolução do pacto social. Deixando de fora outras matérias, ou não possibilitando a obtenção de um consenso sobre elas (como foi o caso da alteração do regime processual do *lay-off*, do

---

<sup>(27)</sup> O número de greves que, em 1986, fora de 422 desceu, em 1987, para 251. Estes valores são apontados por C. Cerdeira (1989: 15) e pertencem à informação estatística da Divisão de Sociologia do Ministério do Emprego e Segurança Social.

regime jurídico das relações colectivas de trabalho, etc.), o APR de 1987 fez com que entre nós o "regime de concertação social" (Schmitter, 1988) assumisse, de princípio, uma forma parcial ou selectiva. Estes traços de selectividade que enleiam o pacto social (e os momentos da sua construção) serão, de resto, confirmados, como veremos, em processos negociais futuros.

Durante o ano de 1987, no qual foi possível observar e testar a aplicabilidade e concretização das recomendações do Acordo de Política de Rendimentos (1987), teria lugar um acontecimento político com repercussões directas no sistema político e na concertação social: a entrada da CGTP no Conselho Permanente de Concertação Social.

A importância que atribuímos a este momento reside no facto de ele potenciar uma alteração do relacionamento sócio-económico entre os parceiros sociais e, em particular, por ser susceptível, *a priori*, de se traduzir em comportamentos sindicais diferenciados e inovadores. De igual modo, a entrada deste novo elemento para o Conselho de Concertação Social vem amadurecer e alargar o debate em torno do projecto de desenvolvimento das práticas neocorporativas em Portugal. 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 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 respectivo 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, descontentamento e desencanto esses de que a UGT, como atrás demos a entender, foi a principal responsável e beneficiária.

A terceira razão da importância da entrada da CGTP no CPCS prende-se ainda com o facto de pela primeira vez ter sido possível criar nesta central as bases para uma discussão interna aprofundada reveladora de importantes cliva-

## **6. A entrada da CGTP no Conselho Permanente de Concertação Social: momento terceiro do pacto social**

gens até aí apenas latentes. A imprensa de 1987 (sobretudo dos meses posteriores à data de 19 de Julho, na qual o PSD obteve a maioria absoluta nas eleições para a Assembleia da República) é bem elucidativa quanto às pressões encetadas pelo PCP, que dispunha de uma posição amplamente maioritária na hierarquia da Inter, para que a CGTP não integrasse aquele órgão tripartido. No entanto, os debates internos parecem ter servido para o aprofundamento da acção sindical de base: por entre sucessivos adiamentos foi-se transitando paulatinamente de um convicto "não" para um moderado "sim", a fim de evitar os riscos de isolamento.

O verdadeiro teste à selectividade do pacto social não ficou, porém, concluído com a simples entrada da CGTP na concertação social. Com efeito, uma avaliação mais cabal da eventual alteração de *praxis* sindical por parte da CGTP obrigava a uma análise dos seus comportamentos posteriores, nomeadamente da sua participação nas negociações futuras no âmbito do CPCS. Assim, depois de se recusar a participar na subscrição do APR para 1988 — acordo que, por não ter sido cumprido, instaurou uma certa fase de crise na concertação social, que se traduziu em termos práticos na greve geral de 28 de Março de 1988 —, a CGTP tinha pela frente, em 1990, um Acordo Económico e Social que servia para avaliar as suas intenções e os seus argumentos colocados na concertação. No entanto, apesar da amplitude de matérias contemplada pelo AES, a CGTP recusou-se a subscrevê-lo e o pacto social não pôde contar uma vez mais com a presença (concordância) de todos os actores sociais <sup>(28)</sup>. O "não" da CGTP viria a ser justificado por duas ordens de razões: em primeiro lugar, e no que dizia respeito à política de rendimentos (que era também uma das matérias do AES), a CGTP julgava inviável o seu conteúdo uma vez que o mesmo ficava aquém das suas reivindicações. E embora o CPCS recomendasse que no primeiro trimestre de 1991 o crescimento médio dos salários da contratação colectiva fosse de 13,5%, a CGTP não abdicava dos 13,7% (como referencial para o 1º trimestre); em segundo lugar, a CGTP considerava que a questão da inadaptação, isto é, do despedimento do trabalhador por inadaptação ao local de trabalho, era, no mínimo, duvidosa, apesar de reconhecer

---

<sup>(28)</sup> Refira-se que para além da CGTP, a CAP também não subscreveu o AES (1990).

que continha mecanismos que limitavam a sua utilização abusiva <sup>(29)</sup>.

Na medida em que envolveu um variado leque de matérias, o AES de 1990 foi até hoje o mais amplo e completo acordo de concertação social <sup>(30)</sup> realizado no CPCS. Tem sido inclusive mais cómodo quer ao Estado, quer aos parceiros sociais, fazê-lo equivaler a um pacto social. No entanto, ainda que admitamos que pela sua abrangência o AES constitua a fase mais madura do neo-corporativismo em Portugal, não nos revemos na referida equivalência, tanto mais que muitos dos compromissos nele assumidos não foram cumpridos senão muito selectiva e descontinuamente. A parcialidade do cumprimento do AES é visível nalguns dos seguintes aspectos. Em primeiro lugar, e quando passavam já dois anos sobre a assinatura do AES, ainda não tinha tido lugar a discussão pública de uma parte da legislação referente à lei da negociação colectiva, uma vez que esta não fora ainda publicada (o que deveria ter acontecido até final de 1990). Em segundo lugar, houve algumas matérias decorrentes da subscrição (em Julho de 1991) do Acordo sobre Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho (que o AES prevera) que não se concretizaram ou foram sendo concretizadas com atraso. Referimo-nos concretamente à criação de um Instituto de Direito Público e de Gestão Tripartida destinado a fazer aplicar uma política de investigação, informação e formação no referido domínio da higiene e segurança no trabalho. Em terceiro lugar, foi notório que alguns diplomas do AES acabaram, por opção do Governo, por não ser sujeitos a uma discussão pública e a um debate parlamentar, ao contrário do que inicialmente havia sido admitido. Em quarto lugar, o AES deixou também de fora do seu texto o processo relativo às Regiões Autónomas, simplesmente por estas não terem assento no CPCS <sup>(31)</sup>. Em suma, poderá dizer-se que apesar de ter reunido à sua volta um amplo leque de assuntos, o AES pecou por omissão na inclusão de uns e por atraso na concretização de outros.

---

<sup>(29)</sup> Declaração levada ao Plenário da CGTP-IN, em 19/10/90.

<sup>(30)</sup> Para um estudo mais atento das diferentes fases por que passou este AES, pode consultar-se, para além do próprio texto do AES, a análise feita por Dias e Dornelas (1992).

<sup>(31)</sup> "Diário de Notícias da Madeira" (19/11/90).

## **7. O Acordo de Política de Rendimentos para 1992: momento quarto do pacto social**

140

Por ter sido o mais polémico dos acordos de concertação celebrados até hoje, o Acordo de Política de Rendimentos para 1992 constituiu-se, no quadro evolutivo da edificação do pacto social em Portugal, como um momento que foi atravessado por disposições regressivas e que permitiu confirmar uma vez mais a opção do Estado por critérios de negociação e de relacionamento diferenciados para com as associações de interesse envolvidas na negociação do acordo. Essas disposições de inflexão são, afinal, traços característicos (embora de sentido negativo) da forma parcial e inconclusiva como o pacto social funciona e se concretiza entre nós. Optámos, por isso, por fazer equivaler o APR (1992) a um antimomento ou pseudo momento do pacto social, porque, para além de envolver a referida actuação diferenciada do Estado, este APR foi revelador de um défice de participação e intensidade negocial.

A celebração do APR para 1992 rodeou-se de circunstâncias especiais, na medida em que após a publicação, por parte do Governo, de uma portaria<sup>(32)</sup> que impunha incondicionalmente aumentos salariais de 8% para os trabalhadores da Função Pública, tudo levava a crer num cenário de impasse negocial — a UGT propunha aumentos para a Função Pública de 11%, ao passo que a CGTP propunha valores próximos dos 14,5% e o Governo havia partido de uma base de 6,5% — e de ruptura na concertação, testemunhada pela ameaça da UGT em abandonar as negociações. Tal não viria, no entanto, a acontecer, porque em 14/2/92, pouco mais de uma semana após a publicação da referida portaria, UGT, Governo e Confederações Patronais chegavam a um acordo (e a um compromisso de aumentos salariais de 10% para a Função Pública) que fora gizado no “segredo dos deuses” e que era subscrito no dia seguinte, em 15/2/92, por todos os parceiros sociais à excepção da CGTP. Ao mesmo tempo que constituiu um produto do imediatismo negocial, o APR para 1992 abriu o caminho a alguns actores sociais para o aproveitamento de certos espaços informais.

O primeiro traço de parcialidade do APR de 1992 advém precisamente daí. Ou seja, as atitudes e comportamentos adoptados quer pelo Estado, quer por alguns parceiros sociais, destinaram-se não só a tolerar como também a promover certos “desvios ao formal”, nomeadamente através

---

<sup>(32)</sup> A portaria nº 77-A/92 de 5 de Fevereiro.

da realização de repetidas negociações e reuniões para além das instâncias onde seria mais normal e usual que a prática do diálogo social e da concertação se fizessem<sup>(33)</sup>. A subscrição do APR para 1992 fora da instituição indicada (CPCS) foi, afinal, o culminar de um processo negocial que não seguiu um percurso idêntico ao de outros que se lhe antecederam. O segundo traço que fez deste APR um acordo parcial ou relativo derivou do facto de a quase totalidade do seu conteúdo depender exageradamente das componentes de rendimentos e preços, à semelhança, de resto, dos acordos de 1987 e 1988<sup>(34)</sup>. Para além disso, foi um acordo que atribuiu demasiada centralidade aos referenciais a aplicar na Administração Pública. A terceira marca de especificidade e selectividade que caracterizou este APR foi a que pôs em evidência o desrespeito por padrões de legalidade previamente acordados. Um exemplo dessa descoincidência entre o que legalmente é estabelecido e o que na prática tem lugar foi a referida portaria publicada pelo Ministério das Finanças em 5/2/92 e que impunha 8% de aumentos salariais para a Função Pública. O que estava previsto era que, após a celebração do APR, essa portaria (que fora imposta administrativamente) viesse imediatamente a ser revogada, uma vez que no APR haviam sido acordados aumentos a aplicar para a Função Pública situados em 9,75% como referencial médio. No entanto, tal não viria a suceder. Por outro lado, foi dado também como adquirido pelos parceiros sociais que os próprios valores estabelecidos pelo APR fossem superados e que, nalguns sectores como o metalúrgico e outros, as organizações patronais viessem a permitir que os salários se situassem na ordem dos 12%<sup>(35)</sup>.

Os progressos alcançados, sobretudo em termos formais, na concertação e no diálogo social em Portugal não confirmaram ainda, na prática, a existência de um verdadeiro pacto social. Por ser cumulativa, a sua construção obedece a um

## 8. Conclusão

<sup>(33)</sup> Reportando-se especificamente à UGT, um fundador desta estrutura sindical pelo Sindicato dos Bancários do Sul e Ilhas referir-nos-ia que "há dirigentes sindicais que têm mais a tendência para se mover nos bastidores do que doutra forma". Para além disso, "a própria composição da UGT favorece o tipo de jogo negocial que não é feito necessariamente às claras" (entrevista, Setembro de 1993).

<sup>(34)</sup> Refira-se igualmente que este viés da política de rendimentos é, por norma, acompanhado por uma linguagem técnica que não só o Estado como os parceiros sociais em geral têm sabido incorporar.

<sup>(35)</sup> Entrevistas com dirigentes da CGTP, respectivamente do sector metalúrgico (Novembro de 1992), e da comissão executiva desta central (Dezembro de 1992).

trajecto sócio-histórico que é estruturado por momentos que lhe conferem substância mas que, em simultâneo, levantam igualmente pistas que deixam antever a sua ineficácia.

O primeiro desses momentos foi a constituição da UGT, em 1978. Ainda que admitamos que o surgimento desta estrutura sindical não se processou de forma autónoma, a verdade é que a UGT foi precursora em Portugal de uma estratégia neocorporativa assente numa forma de sindicalismo negocial, pois era na negociação e na participação dos sindicatos em diferentes níveis do plano social que esta organização encontrava resposta para a dinamização e incremento da acção sindical. No entanto, a maior proximidade da UGT às instâncias do poder (em particular através dos partidos) não escondeu também uma actuação assimétrica do Estado destinada a isolar a CGTP e o seu sindicalismo de classe. Este procedimento limitaria, logo à partida, o alcance do desejado pacto social, na medida em que ao tolerar um relacionamento preferencial com determinada organização de interesses veio criar ainda maiores dificuldades à compatibilização de pontos de vista entre as estruturas organizativas quer do capital, quer do trabalho, assim como atenuar a confiança entre classes e actores sociais.

O segundo momento susceptível de conferir dinâmica a um pacto social em Portugal foi a celebração, após a constituição do CPCS, do primeiro acordo formal de concertação social. Para além de constituir o primeiro trunfo concreto de que dispunha o Governo (já então do PSD) e de lhe ter conferido credibilidade política, este acordo serviu também para activar uma função de regulação dos conflitos, em especial ao nível do sector público da economia.

A entrada da CGTP no Conselho Permanente de Concertação Social servia, por sua vez, e como terceiro momento, para completar o espaço em branco existente no mesmo CPCS. Por esse motivo, era reforçada a validade dos interlocutores em presença e passavam a reunir-se naquele organismo a totalidade dos parceiros sociais, o que naturalmente fazia pensar numa negociação mais intensa e rigorosa e num pacto social porventura mais profundo e consistente. Contudo, as práticas negociais posteriores de pronto se apressariam a confirmar que tais ambições seriam apenas concretizadas parcialmente visto que, ao ausentar-se da celebração dos acordos de concertação social, a CGTP (e noutras alturas outros parceiros do lado patronal) contribuía

para fragilizar o relacionamento quer com a esfera do capital, quer com o próprio Estado e, inclusive, por vezes, com a própria UGT.

O quarto momento da construção de um pacto social em Portugal foi a subscrição do Acordo de Política de Rendimentos para 1992 e assumiu a forma de um anti-momento. Com ele foi possível a apresentação, por parte do Estado, de um discurso manipulador de expectativas e resultados. Com ele foi igualmente recuperada a proximidade do relacionamento entre Estado e UGT. E se atentarmos no facto, insistentemente lembrado nas páginas dos jornais e nos noticiários radiofónicos e televisivos, de que o Governo tem perdoado impostos à UGT (embora esta naturalmente o negue) ou de que esta central tem recebido quantias avultadas para fazer cursos de formação profissional, podemos ser levados a admitir que esse entendimento preferencial está longe do seu fim. Aliás, muito recentemente ainda, a própria UGT viu-se ilibada (com os apoios favoráveis do PSD e do PS) num inquérito levado a cabo por uma comissão parlamentar e no qual estava em causa um eventual privilégio concedido no domínio da atribuição de apoios oriundos do Fundo Social Europeu e que a UGT, por meio do seu instituto de formação (o ISEFOC), devia gerir. Daí poder dizer-se que, para além do APR, alguns dos acontecimentos que se lhe seguiram vieram "pôr a nu", mediante estratégias de natureza regressiva, as permeabilidades que o pacto social encerra em si mesmo.

A não celebração de acordos de concertação social para 1993 e 1994 veio mostrar que em momentos de crise — como o que atravessa a economia portuguesa, marcada ainda hoje em sectores fundamentais por uma fraca tecnologia e por uma utilização intensiva de mão-de-obra, — a convergência de posições entre os parceiros sociais, assim como o acordo final que é desejável que daí resulte, tendem a ser mais reivindicados (em especial pelo Governo). Mas é nessas alturas também que são mais difíceis de obter, porque o nível das cedências é igualmente mais reduzido. Os períodos de recessão económica tendem, por isso, a contribuir para um enfraquecimento da eficácia dos mecanismos de concertação, que é como quem diz, em última instância, das soluções negociais por eles potenciadas. Não havendo uma verdadeira e séria compatibilização de interesses entre o capital e o trabalho, mas sim muitas vezes uma atitude diferenciada do Estado que é potencialmente

promotora de conflitualidade social, o pacto social não encontra espaço para a sua concretização plena. Isto é assim tanto mais quanto muitos dos acordos celebrados no Conselho de Concertação Social (agora comissão especializada do Conselho Económico e Social), para além de se resumirem, o mais das vezes, a uma política de rendimentos e preços, não chegam sequer a ser cumpridos nos termos estipulados pelo "acto formal".

A influência ainda visível das estruturas partidárias nas organizações sindicais tem contribuído igualmente para a não existência, entre nós, de um espaço autónomo de intervenção sindical, factor que provoca desajustamentos internos nas referidas organizações e fora delas, isto é, no relacionamento com os outros parceiros sociais. A estabilidade governativa trazida pelos Governos PSD, iniciada em 19 de Julho de 1987 e confirmada em 6 de Outubro de 1991, não se traduziu numa igual estabilidade negocial, isto é, numa correlação de forças durável entre diferentes grupos sociais que tornasse possível e visível uma dinamização de políticas de natureza distributiva. Em face desta situação, julgamos preferível falar-se em Portugal de um pseudo pacto social na medida em que os direitos sociais, longe de estarem consolidados na prática, estão ainda a ser questionados ao nível do seu reconhecimento formal. ■

## Referências Bibliográficas

- Barreto, José 1978 "Modalidades, Condições e Perspectivas de um Pacto Social", *Análise Social*, 53: 81-106.
- Barreto, José 1990 "Os Primórdios da Intersindical sob Marcelo Caetano", *Análise Social*, 105/106: 57-117.
- Castanheira, José Pedro 1985 "Os Sindicatos e a Vida Política", *Análise Social*, 87/88/89: 801-818.
- Cerdeira, Conceição 1989 "Estratégias Sindicais na Concertação Social e Participação Sindical na Política Económica", *Economia e Sociedade*, 1: 105-116. 145
- Costa, Hermes Augusto 1993 *Os Momentos da Construção de um Pacto Social em Portugal*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (mimeo).
- Dias, Pedro; Dornelas, António 1992 *Neo-corporativismo? — Sobre o Desenvolvimento da Concertação Social em Portugal*. Lisboa: ISCTE (mimeo).
- 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.
- Ferreira, José M. 1983 *Ensaio Histórico Sobre a Revolução do 25 de Abril*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Karl, Terry Lynn 1986 "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela", in O'Doneell, Schmitter e Whitehead (orgs.): 196-219.
- Lima, Marínus P. et al. 1990 "Desenvolvimento das Relações de Trabalho nas Indústrias Navais — um estudo sociológico de casos", in *A Sociologia e a Sociedade Portuguesa na Viragem do Século*, 2º volume. Lisboa: Fragmentos: 75-95.
- Lucena, Manuel de; Gaspar, Carlos 1991 "Metamorfoses Corporativas? — Associações de Interesses Económicos e Institucionalização da Democracia em Portugal", *Análise Social*, 114: 847-903.
- Marques, Maria M.L.; Ferreira, António C. 1991 "A Concertação Económica e Social: a Construção do Diálogo Social em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 31: 11-41.
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe 1986 "Negotiating (and renegotiating) Pacts", in O'Doneell, Schmitter e Whitehead (orgs.): 34-47.
- O'Donnell, G.; Schmitter, P.; Whitehead, L. (orgs.) 1986 *Transitions from Authoritarian Rule — Prospects for Democracy*. Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Offe, Claus 1984 *Contradictions Of The Welfare State*. Cambridge: Mit Press.
- Offe, Claus 1985 *Disorganized Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Pinto, Mário 1988 "Sindicatos e Partidos Políticos: o Futuro da UGT", *Novos Desafios/UGT*, 2: 49-51.

- Rawls, John 1972 *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa 1985 "Estado e a Sociedade na Semiperiferia do Sistema Mundial: o caso português", *Análise Social*, 87/88/89: 869-901.
- Santos, Boaventura de Sousa 1987 "O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais — o caso das políticas de saúde", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 23: 13-72.
- Santos, Boaventura de Sousa 1988 O Social e o Político na Transição Pós-moderna, *Oficina do CES*, 1: 1-45.
- Santos, Boaventura de Sousa 1990 *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa 1993 "O Estado, as Relações Salariais e o Bem-Estar Social na Semiperiferia: O Caso Português", in Santos (org.): 17-54.
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) 1993 *Portugal: Um Retrato Singular*. Porto: Afrontamento.
- Schmitter, Philippe 1988 *The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe*. Stanford University e Instituto Universitário Europeo: 1-105.
- Seabra, Rui C. 1978 "A Organização Sindical Portuguesa", *Democracia e Liberdade*: 47-63.
- Serzedelo, António (org.) 1977 *Tudo Sobre a Intersindical e a Carta Aberta*. Lisboa: Cadernos Aqui.
- Stoleroff, Alan 1990 "Os Sindicatos e o Estado Pós 74. O Neo-Corporativismo e a Luta de Classes", in *A Sociologia e a Sociedade Portuguesa na Viragem do Século*, 2º volume. Lisboa: Fragmentos: 129-143.
- Vilanova, João s/d *Sindicalismo em Portugal — 1977/1978*. Lisboa: Assírio e Alvim.