

# **trabalho e sociedade**



# ***A DEMOCRATIZAÇÃO POLÍTICA, ECONÓMICA E SOCIAL NO MUNDO \****

*Henrique Nascimento Rodrigues \*\**

## **I**

### **A DEMOCRATIZAÇÃO POLÍTICA, ECONOMIA E SOCIAL NO MUNDO**

Não faltam razões muito relevantes para a celebração deste duplo aniversário: cada um de nós, aliás, facilmente encontraria um ponderoso motivo para evidenciar o papel e a actividade da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ao longo destes seus 75 anos de vida, no combate contra a miséria, na luta contra o desemprego, na elaboração de normas internacionais do trabalho, no apoio à formação profissional, na defesa intransigente e contínua da liberdade sindical, enfim, na promoção dos seus programas de cooperação técnica, cujo incremento foi notório nos últimos anos.

Porém, quer o tema que mais pertinentemente me pareceu dever tratar, quer o perturbante contexto mundial que nos enlaça, justificam que o acento tónico deste acto de homenagem à OIT seja colocado no reavivar e no reequacionar dos grandes valores e princípios que presidiram à sua fundação e têm imprimido corpo à sua acção de cunho internacional e de efeitos perduráveis. Refiro-me, naturalmente, aos valores e princípios inerentes aos *direitos fundamentais do homem* e aos que implicam, a exigência *de justiça social*.

As sociedades democráticas caracterizam-se pelo reconhecimento

---

\* Texto proferido nas comemorações do 75.º aniversário da fundação da OIT e do 50.º aniversário da Declaração de Filadélfia em 18.05.94, em Macau.

\*\* Presidente do Conselho Económico e Social de Portugal.

e pautam-se pela garantia efectiva de exercício dos direitos fundamentais do homem. Significa que aderem aos princípios da «Declaração Universal dos Direitos do Homem», do «Pacto Relativo aos Direitos Económicos, Sociais e Culturais» e do «Pacto e Protocolo Relativos aos Direitos civis e Políticos».

Sem embargo de outras relevantes convenções internacionais, de âmbito universal ou regional — elas também raíz e suporte de direitos fundamentais do homem —, mergulham basilarmente na trilogia daquela Declaração Universal e dos dois referidos Pactos, os fundamentos do moderno estado de Direito.

Ora, é irrecusável o reconhecimento de que sem liberdades políticas e cívicas — numa palavra, sem a existência de uma Democracia pluralista — não há liberdades fundamentais. E sem estas não há direitos fundamentais no mundo do trabalho.

Não é de surpreender, portanto, que a OIT sempre tenha conferido primazia à defesa e promoção dos direitos fundamentais do homem.

Na própria base constitucional da OIT e no conjunto específico de convenções internacionais do trabalho sobre direitos fundamentais do homem, situa-se medularmente a ligação indivorciável entre a melhoria das condições de bem-estar material dos trabalhadores e a garantia do reconhecimento e aplicação dos direitos fundamentais do homem.

As liberdades políticas e cívicas são o húmus do respeito pela pessoa humana. O próprio Direito é neste princípio que se baseia e a Democracia — porque não pode ser interpretada apenas como sinónimo de ausência de ditadura — assenta no comando de que todo o poder legítimo se funda no Direito e deve ser exercido em conformidade com ele.

«*O primado do Direito é, assim, uma noção dinâmica que é invocada não só para salvaguardar os direitos civis e políticos do indivíduo numa sociedade livre, mas também para instaurar as condições de vida sociais e económicas que permitam realizar as suas aspirações*» — escrevia Michel Hansenne no seu relatório à sessão da Conferência Internacional do Trabalho (CIT) de 1992, justamente intitulado «A Democratização e a OIT»<sup>1</sup>.

E acrescentava, lucidamente: «A liberdade política é o garante da autonomia dos cidadãos. Historicamente, foi precedida por um longo esforço de emancipação que levou ao reconhecimento da liberdade inata do homem. A revolução industrial mostrou que, se a liberdade pertencia talvez a todos, não era dado a cada um servir-se dela. Foi por isso que se procurou introduzir a igualdade de oportunidades no uso da liberdade e associar-lhe a noção de justiça para que a liberdade não seja o privilégio de alguns. Alargada depois às relações económicas e

---

<sup>1</sup> «A Democratização e a OIT — presidência de Portugal à Conferência Internacional do Trabalho». Conselho Económico e Social (CÊS), Lisboa, 1992, pág. 79.

sociais, a democracia requer a participação de todos no poder e nas responsabilidades económicas»<sup>2</sup>.

Não encontraria palavras mais significativas do que estas para resumir o pressuposto de que vou arrancar para colocar a questão subsequente. Esta é a dos desafios com que se confronta a Democracia no contexto das grandes mutações dos nossos dias.

Aquele pressuposto, por seu turno, é o de que a Democracia não pode ser apenas política, tem de ser também económica, social e cultural. Nele subjaz a ideia elementar de que dificilmente uma democracia política resistirá se não gerar crescimento económico e se não estabelecer condições de justiça social.

Esta ideia comporta o reconhecimento da íntima conexão entre os *Dir eitos do Homem e a Democracia*, por um lado; e envolve a convicção, por outro lado, de uma ligação, nem sempre facilmente demonstrável é certo, entre *Democracia e Desenvolvimento*, concebido este como todo o vasto conjunto de condições favorecentes da plena realização das aspirações materiais e imateriais da pessoa humana e promotor de sociedades sãs e coesas, no plano interno, e pacíficas nas suas relações internacionais.

Dito isto, é reconfortante, então, poder constatar-se que o mundo tem assistido a progressos assinaláveis no sentido da democratização.

Na Europa Central e Oriental, na África, na Ásia e na América Latina, tal como anteriormente na Europa mediterrânica, os regimes democráticos foram ganhando terreno, consolidando-se em alguns casos, titubeando ainda noutros, sobretudo onde não existia memória colectiva ou tradição de práticas democráticas.

A democratização política foi frequentemente acompanhada por um processo de viragem para a economia de mercado. Esta tornou-se o «modelo de referência universalmente admitido»<sup>3</sup>. Cito, de novo, Michel Hansenne, desta vez no seu relatório à Conferência Internacional do Trabalho deste ano: «*A economia de mercado foi massivamente apoiada, porque ela trazia as esperanças de maior bem-estar, ao mesmo tempo que permitia dispensar a intervenção de um Estado entretanto desqualificado. (...) Por iodo o lado, ou quase por todo o lado, a empresa privada ganhou uma nova consagração. Os chefes de empresa disputam aos dirigentes políticos e às vedetas do desporto ou do espectáculo os favores dos **media**. Por todo o lado, o Estado retira-se de sectores económicos e a privatização alastra por toda a superfície do planeta. Ao mesmo tempo, o domínio do Estado sobre o funciona-*

---

<sup>2</sup> Ob. cit., pág. 77.

<sup>3</sup> «des valeurs à défendre, des changements à entreprendre» — relatório do Director-Geral do Bureau International du Travail (BIT) à 81.\* Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, pág. 11.

*mento do mercado ameniza-se sob a pressão de diversas escolas de pensamento ditas de desregulamentação»<sup>4</sup>.*

De um modo geral, é lícito afirmar, portanto, que os direitos fundamentais do homem e a democracia política foram ganhando terreno. Este é um avanço à escala mundial como porventura não há memória. Simultaneamente, a livre iniciativa e o mercado reganharam adeptos.

De facto, no respeitante à democracia económica, não pode recusar-se que resultados positivos foram igualmente alcançados, quer devido a um mais aberto funcionamento das trocas comerciais, quer devido à substituição dos sistemas de planificação centralizada por economias já claramente inspiradas nos valores da livre iniciativa, ou ainda em transição para economias de mercado. A constituição de grandes espaços regionais de economias integradas abriu também a porta a inegáveis desenvolvimentos no plano económico, fazendo abater fronteiras proteccionistas, dinamizando a livre circulação de capitais, mercadorias e serviços, favorecendo a criação de uma vasta rede de pequenas e médias empresas e, assim, aumentando o nível de empregos, enfim, permitindo um acesso mais fácil dos consumidores a diferentes produtos e bens, crescentemente mais baratos.

E o que dizer do aceleramento ímpar do progresso no campo das ciências e das tecnologias? Para aqueles que, como eu, assistiam, boquiabertos, há pouco mais de 20 anos, ao lançamento no espaço do astronauta Gagarine e, algum tempo depois, ao descer dos primeiros homens na Lua, os novos avanços no campo das inovações técnicas, das ciências médicas, da biologia, das telecomunicações, por exemplo, são sempre espectaculares, mas já não são inimagináveis. E não é verdade que, sem prejuízo dos perigos que potenciam quando utilizados sem valores éticos ou sem controles eficazes, este progresso não tem paralelo na história da Humanidade e pode ser fonte de um desenvolvimento sócio-económico sem precedentes?

No plano social, enfim, e mais em particular no mundo do trabalho, o próprio acervo dos instrumentos internacionais da OIT — 174 convenções, 181 recomendações e cerca de 6 000 ratificações registadas<sup>5</sup> — é um sinal iniludível dos progressos alcançados a partir das normas internacionais aprovadas nos primórdios da Organização.

O balanço global do processo de democratização nos planos político, económico e social à escala do nosso mundo atesta, assim, traços positivos e tendências auspiciosas. Evidentemente, esta avaliação não pode ser feita de um modo uniforme e sem numerosas e, infelizmente, muito significativas ressalvas.

Será lícito extrair daqui a conclusão de que nos encontramos perante um quadro internacional de factores e de situações que aponta para uma linha unívoca de evolução democrática, de paz, de justiça

---

<sup>4</sup> Ob. cit. págs. 10-11.

<sup>5</sup> Cf. OIT. "Note d'information", Dezembro de 1993.

social e de desenvolvimento?

De modo algum! Bem pelo contrário, é visível aos nossos olhos o desenrolar de situações e o avolumar de ondas de choque se situam este final de século e de milénio num ponto de viragem angustiante, por um lado, mas promissor, por outro.

Não creio ser ousado prognosticar que há riscos eminentes de retrocessos, fundos e dolorosos, na caminhada de democratização e de desenvolvimento encetada por muitos países nos últimos anos.

Há também, em contrapartida, potencialidades de superação desses riscos, sobretudo se os valores da Democracia política e participativa e se os ideais da justiça e da solidariedade vingarem na prática.

É tempo, pois, de examinar sumariamente os principais riscos que se estão a opor aos caminhos da democratização e avaliar as suas consequências, em particular para o mundo do trabalho.

## II

### **A DEMOCRACIA, AS MUTAÇÕES MUNDIAIS E AS CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS**

Parece pacífico o entendimento dos analistas no sentido de que a queda do muro de Berlim e o fim do confronto Leste-Oeste acarretou uma primeira consequência de fundo no plano geoestratégico: a mudança de um mundo bipolar para um mundo multipolar.

Julgaram alguns que, simultaneamente, tinha soado a hora do fim da história das ideologias, dos conflitos e do cortejo das misérias humanas. Mas estas arautos da felicidade enganaram-se.

O novo xadrez geopolítico emergente do termo da guerra fria não deu lugar, como inicialmente muitos esperariam, ao desabrochar de múltiplas e vigorosas democracias e ao estabelecimento de um novo sistema internacional de cooperação.

É verdade que na área do antigo bloco comunista de Leste, alguns países — e penso nos casos da Hungria, da Polónia e da República Tcheca — constituem reconfortante demonstração de que o esgotamento, aparentemente definitivo, do comunismo, e a passagem de uma economia planificada para uma economia de livre mercado, são susceptíveis de vingar para uma democratização com relativo sucesso. Mas esses exemplos não podem ser dissociados do passado político de raiz democrática vivido nesses países e do modelo económico e industrial neles existente antes da ocupação soviética.

Por outro lado, mesmo em alguns deles, o grau de liberalização económica introduzido entrou em choque com estruturas e mentalidades naturalmente mal preparadas para a mudança do estatismo para a economia de mercado. Os custos sociais supervenientes — desemprego elevadíssimo, cortes sociais e inflação galopante — estão a suscitar

alterações insuspeitadas no xadrez políticos desses países, e por isso se assiste, em certos casos, ao retorno das forças comunistas, agora baptizadas de socialistas ou sociais-democratas.

Em contrapartida, na maior parte dos territórios que integravam a ex-União Soviética, e nos da ex-Jugoslávia em especial, aquilo a que se assiste dispensa palavras. Não é só — e já bastaria — o horror da guerra sangrenta. É igualmente o renascer das cinzas de velhos conflitos étnicos e religiosos noutras regiões da Europa de Leste, e não só, bem como o alastramento consequente de fenómenos de racismo e de xenofobia, aliás, e infelizmente, também a brotar em países da Europa Ocidental, até há pouco paradigmas de civilidade, de tolerância e de abertura a outros povos. Será preciso recordar recentes acontecimentos de violenta intolerância rácica na Alemanha, na Áustria, um pouco em França ou na Itália?

Portanto, a democracia política e a paz não se estabeleceram, ainda, em vastas zonas do nosso velho Continente e também em outras. Ao afirmar isto, não pretendo cenarizar hipotéticos ou plausíveis riscos de generalização para outras áreas da Europa da confrontação bélica localizada, por ora, nos territórios sob luta armada. Pretendo, tão só, acentuar as consequências sociais e laborais deste panorama de instabilidade. Que consequências?

Em **primeiro lugar**, a consequência da imensa fragilidade do processo de estruturação democrática nos países do Leste Europeu, com a inerente dificuldade em se arquitectar um sistema de liberdade sindical e de relações profissionais propiciador de um clima de estabilização social e económica. «Patinam», portanto, as relações colectivas de trabalho, porque não se conseguiu implantar uma rede de organizações sindicais e patronais independentes e porque as Administrações do trabalho, também elas, não lograram ainda posicionar-se como impulsionadoras do diálogo social, como mediadoras nos conflitos de trabalho, como agentes activos nas políticas de emprego e formação profissional.

Em **segundo lugar**, as consequências económicas e sociais que o noticiário não se cansa de martelar: subida galopante da inflação e do desemprego, queda de produção e aumento brutal dos níveis de pobreza, mesmo naqueles países cuja transição para o modelo democrático e para um sistema de economia de mercado parece estar a ser conseguido, ainda que à custa de sacrifícios dolorosos.

Em **terceiro lugar**, os irresistíveis movimentos migratórios provenientes das áreas europeias em conflito ou sob forte instabilidade, aliados, aliás, a idênticas vagas de emigração provenientes do Norte de África e de outros países africanos, asiáticos e latino-americanos situados nos patamares mais baixos do subdesenvolvimento. Sabe-se quais são as consequências que isto pode acarretar no plano da incomportabilidade de uma plena integração sócio-económica, devido à circunstância de os países de destino mais procurados se confrontarem, também eles, com uma conjuntura de recessão económica, com



uma situação de desemprego sem paralelo desde a 2.ª Grande Guerra e com fissuras nos seus sistemas de protecção social.

Em **quarto lugar**, as consequências que a nova situação traz à luz no plano da cooperação técnica e das ajudas públicas ao desenvolvimento aos países carenciados.

Seria hipócrita fingir-se ignorar que um dos pólos de motivação dos antigos blocos comunista e ocidental, respectivamente, nos apoios aos países menos desenvolvidos radicava em considerações de natureza ideológica, em motivações geoestratégicas e em razões de mero prestígio e influência.

Terminado o confronto entre os dois blocos, constata-se agora uma diminuição dos apoios à cooperação e ao desenvolvimento aos países tradicionalmente seus destinatários. É certo que estes apoios foram, frequentes vezes, desviados das suas finalidades autênticas e serviram, em muitos casos, não para alimentar os desafortunados, ou para obras de auxílio aos povos na penumbra da miséria. Foram, ao invés, canalizados para manter ilicitamente cliques locais no poder, ou para originar mais valias aos próprios dadores, através de realizações sem qualquer valia para os pretensos beneficiados. Neste sentido, é positivo que os programas de ajuda pública ao desenvolvimento possam recentrar-se, agora, numa aplicação transparente e eficaz. Mas o negativo, em contrapartida, que os recursos de que carecem se retraiam tão fortemente. As consequências serão as de um mundo com disparidades de desenvolvimento crescentemente agravadas e pressuponho que este resultado será sempre contraproducente para todos. Basta atentar nos caudais de refugiados e no volume da emigração clandestina.

Um segundo eixo fulcral de mutações internacionais que, de forma incisiva, está a suscitar também profundas consequências no domínio social, e no campo laboral em particular, polariza-se no conjunto de transformações que tem sido apelidado de «mundialização da economia».

Creio que podem englobar-se neste vasto conjunto de mutações, não só as alterações económicas e financeiras propriamente ditas, como também as inovações tecnológicas e as transformações operadas nos domínios organizativos e de gestão empresarial. Todas elas estão, ao fim e ao cabo, interligadas.

São provas iniludíveis de internacionalização das economias, o maior e mais rápido desenvolvimento das trocas comerciais, a maior fluidez dos mercados financeiros e a sua acrescida interconexão, a penetração e domínio por vezes muito acentuados das multinacionais, a intensificação do investimento estrangeiro em áreas de interesse estratégico para o capital, a abertura, enfim, dos mercados nacionais, e a sua integração em zonas regionais de livre comércio ou de integração institucional mais avançada — e recorde não só o exemplo da UEM como os do EEE, do MERCOSUL e da NAFTA.

O recente acordo do GATT acelerará, decerto, este processo de intensificação das trocas comerciais e de globalização económica.

Conhecem-se suficientemente bem, por outro lado, as profundas alterações que as inovações tecnológicas têm vindo a despoletar na estrutura e no peso tradicionais dos sectores produtivos. A chamada «terciarização da economia» constitui a este respeito uma invocação de escola.

O conjunto destes factores, aliado também a mudanças demográficas e a alterações nos valores e nos comportamentos geracionais, determinaram novos modelos organizativos e de relações laborais nas empresas. A principal, e mais visível das consequências deste processo conjugado de mutações toca no mais fundo da organização e da prestação do próprio trabalho.

Recordo algumas implicações mais conhecidas: seguimento de novas formas de trabalho, ditas atípicas; reestruturações de sectores ou de empresas, que conduzem à extinção de milhares de postos de trabalho, à reconversão de muitos outros e ao aparecimento de outros tantos; desvalorização das qualificações profissionais herdadas do modelo antecedente de industrialização e conseqüente exigência de novas habilitações académicas e técnicas para novos perfis profissionais; alterações nas estruturas salariais, em decorrência das modificações introduzidas nas estruturas das profissões e na reorganização do trabalho; enfim, flexibilização dos regimes de duração do trabalho e nos sistemas de suspensão e extinção dos contratos de trabalho.

Não devem esquecer-se, também, as implicações repercutíveis no domínio das relações colectivas de trabalho (por exemplo, nos níveis da negociação colectiva) e na própria estrutura e na capacidade tradicional dos sindicatos (por exemplo, na diminuição das respectivas filiações e na alteração das suas áreas tradicionais de maior implantação representativa).

Seria impossível, e decerto dispensável, esboçar, aqui, um elenco menos tosco dos factores que se têm entrecruzado neste complexo processo de mundialização da economia.

Limitar-me-ei, por isso, numa avaliação muito sumária, a destacar certas consequências: elevados níveis de desemprego, agravamento das desigualdades no interior de muitos países, e entre países e regiões dos vários continentes, alastramento de novas formas de pobreza em zonas que, até há anos, as desconheciam, acentuação dos níveis de pobreza em outras que quase sempre a conheceram.

Paralelamente, e por razões óbvias, os sistemas de protecção social abrem brechas nos países que tinham erigido o Estado-Providência em paradigma de modelos de democracia avançada e de justiça social.

E ao mesmo tempo, em muitas das sociedades para as quais uma rede mínima de protecção social seria um objectivo para se alcançar a prazo, este prazo torna-se cada vez mais longínquo.

Este panorama, repito-o, vai traçado sob uma visão muito global, no interior da qual é possível, e até necessário, operar distinções substanciais. Porque se a miséria é sempre miséria, há graus diferentes e causas não coincidentes para ela; porque se o emprego é precário nuns

casos, noutros nem sequer perspectivas de emprego há; porque se a injustiça social dói sempre, há situações, afinal, em que à dor se sucede a agonia mortal.

Acabei de desenhar, porventura, um retrato negativo, pessimista e sem horizontes da situação social e laboral do nosso mundo?

Não creio. Por três razões fundamentais:

Em **primeiro lugar**, porque, a contrapor a situações de retrocesso dos direitos sociais e laborais, são constatáveis ocorrências de sinal oposto. O conhecido movimento de deslocalização dos investimentos e de empresas para áreas ou países com condições crescentes de competitividade constitui um sinal iniludível da existência de novos e fortes pólos de desenvolvimento à escala mundial. Isto não é segredo para ninguém. Ora, se o nível de bem estar social em alguns destes novos centros já hoje nada ficará a dever aos níveis sociais europeus — gerando, até, pelas sinergias do seu crescimento, ritmos cada vez mais avançados no plano social —, noutros desses casos verificar-se-ão, sempre, progressos sociais, exactamente porque partiram, ou se encontram ainda em alguma medida afectados por graus muito baixos de desenvolvimento.

Em **segundo lugar**, porque a aposta redobrada no enriquecimento dos recursos humanos e na investigação e desenvolvimento aplicada a novos produtos que, muito pertinentemente, se joga nos países desenvolvidos ou em desenvolvimento, terá de frutificar a prazo. Por essa via, estimo que serão restabelecidos equilíbrios, entretanto perdidos em termos de vantagens comparativas para vários desses países.

Em **terceiro lugar**, mas principalmente, porque a história diz-nos que a Democracia é, afinal, a única forma de organização das sociedades, susceptível de gerar e gerir a regulação dos conflitos de modo racional e perdurável, e capaz de agregar os homens, e as organizações representativas dos seus diversificados interesses, à volta de um bem comum que, livremente, assumem como bússola do seu futuro colectivo.

Ao afirmar isto, está bem de ver que aponto à linha da democracia participativa. E por estes caminhos acabo por chegar à questão do tripartismo e da concertação social.

### III

## TRIPARTISMO E CONCERTAÇÃO SOCIAL

A expressão «tripartismo» tem a sua origem no tipo de estrutura e de processo decisional da OIT. Esta foi fundada, como é sabido, na base de uma composição que integra os representantes dos governos, dos trabalhadores e das entidades patronais.

Ora, essa composição ficou a dever-se à ideia, que se revelou sábia, dos «pais fundadores» da Organização, segundo a qual a promoção

da justiça social como suporte da paz no mundo não seria nunca viável sem a participação dos próprios actores sociais, isto é, as organizações representativas dos patrões e dos trabalhadores.

Esta participação pressuporia, por seu turno, o método do diálogo, da negociação, do consenso, visto ser evidente que a eterna tensão dos interesses próprios de uns e outros só seria ultrapassável dessa forma e não através do confronto permanente.

A concepção dos «pais fundadores» da OIT não só se revelou sábia, como se mantém verdadeiramente original no plano internacional.

Na realidade, tanto quanto saiba, a OIT continua a ser a única organização internacional em que os parceiros sociais são associados aos governos na tomada de decisões, sem embargo de dever reconhecer-se que o espírito e a prática do tripartismo têm vindo a penetrar em outras instituições de carácter supra nacional, nomeadamente as que integram os países da União Europeia.

Para falar de tripartismo poderia partir da concepção usada pelo BIT num colóquio que organizou em 1992, exactamente sobre as novas perspectivas do tripartismo na Europa<sup>6</sup>.

No documento de trabalho preparado para esse colóquio, lê-se o seguinte:

«O termo tripartismo é tomado num sentido amplo e designa Lodo o sistema de relações profissionais no qual o Estado, os empregadores e os trabalhadores constituem partes distintas, isto é, independentes umas das outras e exercem cada uma delas funções específicas. Utilizado neste sentido, o termo recobre todas as questões que, no sistema de relações profissionais, respeitam à estrutura, ao funcionamento e às atribuições das partes, as relações pacíficas entre elas (negociação colectiva bipartida; consulta e negociação tripartida no sentido próprio do termo, ou seja, entre o Governo, os empregadores e os trabalhadores; participação dos trabalhadores na empresa), bem como os conflitos de trabalho e a sua regulamentação».

As questões envolvidas neste conceito amplo de tripartismo são, como é bem de ver, muito vastas e complexas. Se pretendesse abordar todas, excederia manifestamente o objectivo principal do tema que me propus tratar.

Vou circunscrever-me, portanto, ao domínio mais restrito, mas nem por isso menos aliciante, da concertação social.

Começaria por sublinhar que utilizarei o conceito de concertação social num sentido menos amplo do que aquele que desponta do artigo 95.º da Constituição da República Portuguesa. Este preceito, ao instituir o Conselho Económico e Social, dispõe que este c o «órgão de consulta e *concertação* no domínio das políticas económica e social, ...».

---

<sup>6</sup> «Problèmes et enjeux du tripartisme en Europe», BIT, Geneve, 1992.

Para ilustrar o entendimento restrito de concertação social, nada melhor do que invocar a palavra autorizada de um ilustre mestre de Direito do Trabalho, o Prof. Mário Pinto, que, em estudo elaborado a esse propósito, escreveu o seguinte:

«Há duas funções bem distintas, a de concertação social em sentido restrito, que envolve a celebração de pactos sociais ou de convenções colectivas (ou pelo menos a possibilidade de assumir compromissos que as partes depois executam, cada uma na sua área de competência) e a de concertação social em sentido amplo, que se reporta a questões mais gerais do que aquelas que constituem o objecto das convenções colectivas, e antes se podem referir praticamente a todas as questões de carácter económico e social, isto é, a todas as medidas de política económica e social (podendo, inclusive, entender-se o social em sentido alargado, de modo a incluir, designadamente, os aspectos das políticas de cultura, de família, de ambiente e consumo, etc.)».

Este excerto é bem esclarecedor. A partir dele, sublinharia dois pressupostos iniludíveis, a saber:

1.<sup>o</sup> — que não há tripartismo e concertação social a não ser em regimes de raiz democrática;

2.<sup>o</sup> — que o tripartismo e a concertação social são expressões da própria Democracia, aprofundando-a e enriquecendo-a na sua vertente participativa. Como o disse, há dois anos, o Director-Geral do BIT, o tripartismo e a concertação não representam outra coisa senão a transposição para as relações sociais dos princípios sob os quais se funda a democracia política, ou seja, a *liberdade, o pluralismo e a participação*.

Para que haja, portanto, um sistema de concertação social, ainda que sob modelos nacionais naturalmente, por vezes, muito diferentes, é essencial que a liberdade sindical esteja reconhecida como um direito fundamental do homem e se encontre garantida na prática. Quando me refiro a liberdade sindical, reporto-me à liberdade de constituição, de organização, de filiação e de acção quer das associações sindicais, quer das associações patronais.

É elementar, pois, que estas organizações existam e funcionem em e com *liberdade, independência e representatividade*.

Infelizmente, a nível mundial, o balanço não é, a este respeito, animador.

Um pouco esquematicamente, diria, então, verificar-se que em numerosas zonas da América Latina, da África e da Ásia, quer pela subsistência de regimes políticos ditatoriais ou autoritários, quer por razões de subdesenvolvimento endémico, as organizações sindicais e patronais encontram-se espartilhadas pelo poder político, ou são muito frágeis do ponto de vista da sua capacidade específica e autónoma de intervenção. Não há, por conseguinte, um sistema minimamente estruturado de relações profissionais, por isso que não pode falar-se de relações colectivas, sequer de concertação social tripartida.

Se olharmos, depois, para toda a zona da Europa de Leste, verifi-

caremos ou um cenário de inexistência de organizações sindicais e patronais — nomeadamente nos países em que ocorrem confrontos bélicos, abertos, ou que abanam sob forte instabilidade política —, ou situações, diferenciadas embora, que se debatem com compreensíveis dificuldades.

Há dificuldades de postura institucional, que provêm do facto de muitos dos dirigentes sindicais e patronais serem originários ou dos aparelhos dos antigos sindicatos comunistas — e estes eram pura extensão do Partido e do Estado —, ou das empresas estatais e departamentos ministeriais económicos. Daí deriva com grande frequência uma enorme confusão de princípios e práticas de posicionamento institucional, com a conseqüente mistura dos papéis diferenciados que devem caber ao estado, ao patronato e aos sindicatos. Falta, portanto, o que se poderia chamar a indispensável «separação das águas».

Advêm também dificuldades do, por vezes, brutal agravamento do nível de vida, o que levanta naturais obstáculos à actuação sindical e ao clima de negociação colectiva, bilateral ou tripartida.

No que respeita à Europa ocidental, as transformações tecnológicas, económicas, sociais e culturais que estão a mudar a face das nossas sociedades despoletam também fortes abanões nos sistemas de relações profissionais, em particular na estrutura e no tipo de relacionamento dos sindicatos com as organizações patronais e os governos.

O tema é conhecido e muitos têm falado e escrito sobre ele, apelidando-o de «crise do sindicalismo» e, por vezes, prenunciando o seu esgotamento a prazo. Outros, na mesma linha de análise, anunciaram a morte da concertação social tripartida ou, numa visão mais benigna, a da transmutação desta para modelos de «meso» e «micro-concertação social».

Nunca me reconheci neste tipo de visão, mas reconheço sem dificuldade alguma que as coisas estão a mudar e continuarão a mudar, inexoravelmente.

Com isto não quero dizer que albergio algum receio quanto às garantias jurídicas da liberdade sindical, porque isso significaria, afinal, acreditar no desaparecimento das democracias europeias. Poderá haver (como sempre houve e porventura continuará a haver) ocorrências pontuais, aqui ou ali porventura mais graves, de atentados aos direitos sindicais. Reprováveis energicamente, não creio, porém, que representem, agora e no futuro, um eixo constituinte de um potencial de alto risco.

As preocupações que admito suscitarem-se nas sociedades pluralistas da Europa Ocidental situam-se mais em três domínios: no da *independência*, no da *representatividade* e no da *capacidade concreta e efectiva de ajustamento organizativo e de resposta* aos problemas inseríveis na autonomia colectiva dos sindicatos e das organizações patronais.

Aludo aqui à questão da independência sindical apenas na vertente específica das relações entre os sindicatos e os partidos políticos.

Não existe nenhuma convenção ou recomendação da OIT que abor-

de esta questão especificamente, o que se deve, porventura, à complexidade e melindre que encerra em si própria.

Mas não posso deixar de recordar que existe uma Resolução que toca nesta questão. Foi adoptada em 1952 pela Conferência Internacional do Trabalho e elaborada apenas por um conjunto de delegados de trabalhadores de vários países<sup>7</sup> — o que é muito significativo.

No preâmbulo desta Resolução, diz-se que «as relações entre o movimento sindical e os partidos políticos devem variar, segundo os países» e que a «filiação política ou a acção política dos sindicatos depende das condições prevaletentes em cada país». Acrescenta-se, a seguir, de modo expressivo, que é necessário enunciar alguns princípios, por indispensáveis à protecção da liberdade e da independência dos sindicatos e à salvaguarda da sua missão fundamental, que é a de assegurar o desenvolvimento e bem-estar económico e social dos trabalhadores.

Os princípios que constam da parte resolutiva são muito claros e de um enorme alcance prático. Desejaria, em todo o caso, recortar três aspectos que deles emergem.

**Primeiro:** a questão das relações entre os sindicatos e os partidos políticos, depende das circunstâncias específicas de cada país.

**Segundo:** a legitimidade dessas relações só existe quando elas, ou a acção política sindical, tenham em vista promover os objectivos próprios do movimento sindical — e, portanto, não outros objectivos, acrescentaria.

**Terceiro:** mesmo quando tais relações ou tais acções políticas sejam estabelecidas ou empreendidas, nunca essa situação deve manter-se por forma a que possa comprometer a continuidade do movimento sindical e a consecução dos seus objectivos autónomos, sejam quais forem as mudanças de cenário político. Ora, isto significa, sublinho-o, que o movimento sindical, quando se quer livre e independente, não deve nunca colocar-se ao serviço da estratégia de um partido político, mesmo se os princípios programáticos e objectivos políticos forem idênticos ou vizinhos dos que são defendidos por esta ou aquela corrente político-sindical.

As questões da representatividade e da capacidade concreta de intervenção sindical não estão ligadas apenas, a esta problemática, como é evidente.

Têm muito a ver, também, com as necessidades de formação dos próprios dirigentes e quadros sindicais e patronais e, igualmente, com o tipo de funções e de serviços que, actualmente, os trabalhadores esperam dos sindicatos ou as empresas das organizações que as representam.

---

<sup>7</sup> França, Cuba, Índia, Estados Unidos, Suíça, Áustria, Itália, Canadá e Reino Unido. A Resolução foi adoptada por 112 votos a favor e 37 abstenções.

No que se refere à capacidade de resposta às novas exigências que se desenham nas condições de trabalho, sustento que a clássica função de negociação colectiva mantém toda a sua actualidade. Mas, na Europa e nos países mais desenvolvidos de outros continentes, já não é só — eu diria, até, que já não é sequer principalmente — a discussão isolada do nível salarial que constitui o cerne e o horizonte da mesa das negociações.

Outras e complexas questões passaram a colocar-se aos sindicatos e às organizações patronais, quer a estrutura das negociações colectivas tenha lugar no plano da empresa ou ao nível do sector de actividade. Por exemplo, questões derivadas de uma reconversão industrial, susceptíveis de causar traumas agudos no emprego e no tecido social. Por exemplo, ainda questões de competitividade empresarial, justificativas de necessidades de inovação profissional ou de ajustamentos na própria organização e prestação do trabalho.

Estas questões, com que igualmente se confrontam as confederações sindicais e patronais no seu âmbito próprio de representação, deveriam estribar uma concertação social paritária. Elas exigem frequentemente, porém, o envolvimento dos próprios governos, sob pena de não serem resolúveis, ou de o serem muito mais dificilmente.

E por aqui entro na parte final da minha intervenção, ou seja, no como, no porquê e no para quê da concertação social tripartida.

#### IV

### **A CONCERTAÇÃO SOCIAL TRIPARTIDA: COMO, PORQUÊ, PARA QUÊ?**

Sublinhei já, por diversas vezes, que a concertação social tripartida pressupõe a existência e o bom funcionamento de um Estado democrático de Direito. Requer, por isso, que o Estado garanta a justiça, deixe funcionar livremente o mercado (sem abdicar de intervir correctivamente quando necessário ao bem comum), respeite a autonomia colectiva dos parceiros sociais, impulse a participação individual e cívica dos cidadãos e a das múltiplas organizações de interesses colectivos que rompem da sociedade civil.

No campo das relações profissionais, a Administração do Trabalho deve deixar às partes sindical e patronal a máxima margem possível de actuação. De outra forma, condiciona o pleno fluir da autonomia colectiva e conduz a uma subalternidade indesejável do salutar princípio da subsidiariedade.

Sempre que necessário, mas só então, a Administração do Trabalho deve proporcionar aos parceiros sociais serviços de conciliação, mediação ou arbitragem voluntária com vista à solução dos conflitos colectivos de trabalho. Deve estabelecer também políticas activas de emprego e amplificar todas as condições para que a formação técnica e profissional abranja o maior número possível de empresas e trabalhadores.



Enfim, os governos devem entender que é do interesse comum associar os parceiros sociais à definição e execução das políticas económica e sociais. Isto pode ser feito de uma forma apenas consultiva, mas pode ter lugar, também, pela via concertativa. As duas formas não são, aliás incompatíveis, embora a da concertação social se revele mais difícil, mas também mais eficaz.

Todavia, o diálogo social e a eventual celebração de pactos tripartidos não acontecem sem mais. As três partes têm de se sentir conscientes, motivadas e interessadas vitalmente neste processo.

Não pretendo sustentar que o «scambio» político da concertação social opera no interior de uma qualquer «redoma bacteriologicamente pura»! Seria utópico, ingénuo e perigoso não perceber que nele confluem, chocam-se, entrecruzam-se, opõem-se e aproximam-se, afastam-se ou casamentam-se factores políticos, económicos e sociais, uns estruturais e outros conjunturais, tradições nacionais e comportamentos psicológicos, nada despreciandos, sublinho-o, dos próprios actores individuais da concertação social.

É evidente que sim.

Porém, ao lado e para além de tudo isso, tem de existir, sempre, uma *vontade empenhada e lúcida de cada uma, e das três partes, dirigida à concertação social*. Deve existir aquilo a que chamarei, à falta de melhor, adjectivação, o «*espírito da concertação social*».

Como poderei dizer em que se traduz esse espírito da concertação social?

Tal como os ideais de liberdade e justiça social são inerentes ao ser humano e à vida dos homens, creio que também esse espírito só pode ter tradução através de uma «interiorização tripartida» dos valores da concertação social.

E esta «interiorização» não se impõe de fora. Não se preceitua por normativo legal ou por medida administrativa. Não se estabelece por coacção. Não desponta, não medra e não se cimenta sem que cada uma e as três partes estejam conscientes das suas liberdades, das suas divergências e das suas responsabilidades na busca de um bem comum.

Isto implica *perceber que se deve perceber a razão do outro lado*, mesmo quando não for acolhível; implica entender que *há cedências recíprocas a conceder*, sob pena de se criar um círculo sem saída; exige, enfim, uma mesma *visão partilhada de sociedade, nos seus traços fundamentais*, e a perfeição de que as políticas necessárias ao desenvolvimento são sempre mais frutuosas quando consensualizadas. E por tudo isto, diria que os bons acordos de concertação social nada mais são do que os acordos possíveis. Exactamente por isso é que são bons: o sucesso concertativo nunca é a vitória de uma parte sobre a outra, mas, sim e sempre, uma vitória das três partes.

A concertação social pressupõe, portanto, este estado de espírito, esta «estufa climática» de requisitos intangíveis.

Não é imprescindível que tenha lugar através de órgãos institucionalizados, como é o caso, em Portugal, da Comissão Perma-

nente de Concertação Social (CPCS) do CES, que sucedeu ao antigo Conselho Permanente de Concertação Social.

No entanto, admito sem reboço que a organização institucionalizada do processo concertativo pode favorecê-lo, mesmo quando, neste ou naquele dado período, não seja possível normalizar-se a conflitualidade e concluir-se qualquer pacto social. De certo modo é, então, como se o órgão criasse a função e, depois, a função vivificasse o órgão, num relacionamento sinérgico.

Neste sentido, parece-me muito significativo recordar que quer aquele antigo Conselho, quer esta Comissão Especializada do CES, foram baptizados pela lei como «*permanentes*». Não significa isto, portanto, que o legislador visionou o processo de concertação social como uma cadeia negociai estabilizável e como um processo fluído no seu decurso? Creio poder extrair-se essa conclusão dos preceitos legais aplicáveis. Aliás, o próprio regulamento interno da Comissão Permanente de Concertação Social aponta nessa linha, quando estabelece, por exemplo, que o «Núcleo Coordenador» da Comissão, que é constituído pelos seus presidente e cinco vice-presidentes e a quem incumbe orientar o seu funcionamento e executar as deliberações do respectivo plenário, «*reunirá, ordinariamente, pelo menos, uma vez por mês*»<sup>8</sup>.

O direito de participação tripartida tem uma inerência de responsabilização *comum quanto aos resultados concretos do processo concertativo*.

Não pretendo dizer com isto que é forçoso lograrem-se acordos de concertação social todos os anos, como é evidente! Afinal, o acordo é tão natural e legítimo quanto o é o desacordo, no pressuposto de que, num e noutro caso, o processo de negociação se tenha pautado por princípios e regras de ética negociai e por exigências de interesses não meramente egoístas e sectoriais.

O que quero dizer, ao afirmar a existência de uma responsabilidade tripartida quanto aos resultados concretos de um processo institucionalizado de concertação social, é apenas isto e não mais do que isto: «*o tripartismo confronta-se com a obrigação veemente de ter de resultar. (...) Nenhum mecanismo institucional de negociação e de diálogo pode manter-se a prazo se ocorrer um bloqueio persistente ou uma conflitualidade permanente*»<sup>9</sup>.

Ora, quando a economia arrefece, o desemprego aumenta e as receitas orçamentais se estreitam, é instintivo perceber que a concertação social se torna mais difícil. Mas isto conduz-me, justamente, à questão de perguntar se, ao fim e ao cabo, a concertação social funciona apenas em épocas de crescimento e de conseqüente e necessária partilha mais justa do rendimento nacional pelos trabalhadores — ou seja, em pró-

---

<sup>8</sup> Art.º 20.º do citado regulamento interno.

<sup>9</sup> Relatório do Director-Geral do BIT à CIT de 1994.

do de maiores facilidades.

A minha resposta é «não»! E é não, porque o maior e mais árduo sucesso da concertação social encontra-se, do meu ponto de vista, não tanto quando a situação de um país decorre sob o signo do crescimento e do desenvolvimento generalizados, mas, sobretudo e ao invés, quando as dificuldades são grandes, os problemas agudos e os desafios do futuro são tremendos.

É nos factores endógenos e pelos recursos humanos nacionais que o futuro colectivo tem de ser ganho. A concertação social tem aqui um papel verdadeiramente determinante. Com ela, as vias do desenvolvimento serão mais fáceis, ou menos difíceis se o preferirem. Sem ela, serão, decerto, muito mais custosas de percorrer.

Se estiver certo no que afirmo, devo então acrescentar que se justifica e impõe uma evolução qualitativa nos métodos e no conteúdo da concertação social. Para desempenhar o papel de agente catalizador de esforços e vontades colectivas e cumprir o estatuto de maioria de verdadeira *concertação estratégica*, é preciso que ela abarque o conjunto das políticas de desenvolvimento e não apenas a política salarial e de trabalho, «*stricto sensu*».

No xadrez extremamente difícil e melindroso em que se joga o crescimento das economias, a competitividade das empresas e de outras instituições, a redefinição das funções do Estado, o reequacionamento de uma rede adequada de protecção social, financeiramente sadia, e o reequilíbrio do mercado de emprego, a concertação social estratégica tem, quiçá, o seu maior desafio de sempre.

Acredito que o não vai perder. Mas não pode perder tempo.

Ao fim e ao cabo, se o alcançar, talvez seja apropriado dizer-se que pela concertação social passou a efectivação do direito fundamental ao trabalho, através do direito do trabalho negociado.

O antagonismo que alguns hoje invocam entre o direito do trabalho e o direito ao trabalho não se resolve senão pela harmonização entre ambos. Tão perigoso seria um vazio legislativo e convencional no campo da regulamentação das relações e condições de trabalho, porque se reabriria a porta à lei da selva, como nefasto seria um ordenamento normativo do trabalho que constituísse obstáculo ao direito ao trabalho, como direito fundamental de cada um e todos os homens.

Aqui, estará, porventura, a tarefa mais árdua e o objectivo mais nobre da concertação social: ajudar a garantir a aspiração imemorial da dignidade humana, através do direito e do dever do trabalho.

