

---

ANTÓNIO CASIMIRO FERREIRA

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra  
Centro de Estudos Sociais

---

## O Estado e a Resolução dos Conflitos de Trabalho (\*)

---

89

*O presente artigo debruça-se sobre o papel central desempenhado pelo Estado na resolução dos conflitos colectivos de trabalho emergentes da negociação colectiva.*

*Partindo-se dos instrumentos de resolução dos conflitos — conciliação, mediação, arbitragem e portarias de*

*regulamentação de trabalho — procura-se caracterizar a lógica de actuação do Estado e dos parceiros sociais face a esses mesmos mecanismos. Conclui-se pelo contraste entre os modelos que regulam a macro-concertação e a negociação colectiva.*

# É

no domínio das relações laborais que melhor se constata que a instituição judicial não tem o monopólio da resolução dos conflitos, como se prova pela existência de modos alternativos não judiciais, de que são exemplos típicos a conciliação, a mediação e a arbitragem <sup>(1)</sup>. Num contexto de crise dos sistemas de relações laborais, que se caracteriza pela precarização do vínculo laboral, pela flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho, pela introdução de novas formas de organização do trabalho, pelo recrudescimento do poder hierárquico nas empresas e pela diminuição do poder negocial dos sindicatos, não se podem analisar em termos meramente funcionalistas as formas não judiciais de resolução dos conflitos de trabalho, devendo antes proceder-se a uma análise crítica do seu contributo para os fundamentos dos sistemas de regulação social. De que forma estes meios não judiciais, ao exercerem a sua

### 1. Introdução

---

(\*) Este artigo apresenta alguns dos resultados a que chegamos em Ferreira (1993).

(<sup>1</sup>) Para o estudo dos conflitos sociais e mecanismos da sua resolução podem consultar-se Santos (1986) e Bonafé-Schmith (1992).

função mediatória na resolução dos conflitos colectivos de trabalho, expandem o âmbito do controlo do Estado e favorecem a manutenção das condições de distribuição desigual do poder entre os grupos sociais são algumas das questões que desenvolveremos <sup>(2)</sup>.

Os denominados conflitos colectivos económicos, de que aqui tratamos, podem ser definidos como "situações de crise da negociação directa" (Fernandes, 1991:224), que têm como característica desenvolverem-se e decorrerem no âmbito de um quadro processual e institucional pré-determinado. A existência de uma "zona de contrato" proporciona uma situação em que os salários convencionados e outras matérias negociais ficam mais perto do desejado pelos sindicatos ou pelo patronato, consoante o poder de negociação de cada um deles. Contudo, se não há "zona de contrato" prefigura-se uma situação de ruptura (Moura, 1986:247) que estará na origem de um conflito não resolúvel pelo processo de negociação directa. Segundo M. Fernandes (1991:205), "existe conflito colectivo de trabalho quando se manifesta uma divergência de interesses por parte de uma categoria organizada de trabalhadores, de um lado, e uma categoria organizada de empregadores, ou um só destes, de outro lado, em torno da regulamentação existente ou futura das relações de trabalho que interessam membros das mesmas categorias".

O papel que o Estado se reserva, perante os fenómenos sociais ligados aos sistemas de regulação e resolução dos conflitos colectivos de trabalho, traduz-se em boa medida pelos modelos sócio-políticos em que ancora a sua actuação. No caso particular dos conflitos colectivos de trabalho, assumem especial importância os seguintes aspectos: a atitude de intervenção confiada à administração do trabalho e tendente à prevenção ou à resolução de conflitos; a delimitação das matérias susceptíveis de regulamentação por via colectiva; o controlo e validação das soluções assim atingidas; e o quadro institucional e legal que conforma as práticas dos actores sociais colectivos <sup>(3)</sup>.

A partir destes elementos, é possível caracterizar os modelos que estão subjacentes à actuação do Estado na relação capital/trabalho e os modos de juricidade por ele

---

<sup>(2)</sup> Para uma análise da relação entre a expansão do controlo do Estado e as formas de justiça informal, pode consultar-se, entre outros, Abel (1982) e Santos (1982). Para o estudo da relação entre o direito e os conflitos sociais pode consultar-se Rosa (1980).

<sup>(3)</sup> Sobre esta questão consultar Fernandes (1991: 10, 11).

produzidos para a resolução dos conflitos colectivos de trabalho. Estaremos perante um contínuo em que num dos extremos se parte do pressuposto ideológico da igualdade e plena autonomia dos sujeitos colectivos — princípio neoliberal — e no outro extremo se parte do pressuposto ideológico da desigualdade de poder entre os sujeitos colectivos e, portanto, da necessidade de intervenção do Estado — princípio estatista. Correspondendo a uma formulação “ideal típica”, será certo que detectaremos empiricamente posicionamentos variados neste contínuo. Geralmente, a posição assumida pelo Estado e pelos sistemas jurídicos, se bem que em graus e modalidades bastante diversos, é de uma atitude de intervenção (cf. Fernandes, 1991:225) o que materializa a opção por “mecanismos de dispersão” dos conflitos (mecanismos de socialização, integração, trivialização, neutralização, repressão e exclusão) (Santos, 1982 a:12).

Com efeito, não se trata de resolver/superar “as contradições sociais ao nível da estrutura profunda da formação social em que elas se produzem, mas antes, de as manter em estado de relativa latência mediante acções dirigidas às ‘tensões’, ‘problemas’, ‘questões’, sociais por que as contradições se manifestam ao nível da estrutura de superfície da formação social” (4).

Identificado o exercício do Estado na função geral de dispersão das contradições sociais, torna-se mais fácil evidenciar os pressupostos de que partimos: o do papel central do Estado na “gestão” das formas de resolução dos conflitos e o da especificidade da configuração dos relacionamentos que se estabelecem entre o Estado e os vários parceiros sociais. Perspectivamos as formas de resolução dos conflitos próprios da negociação colectiva em função do seu potencial de regulação e produção de ordem social, tendo igualmente em consideração a utilização estratégica que o Estado delas faz, no contexto das suas funções de arbitragem e regulação social.

A especificidade da sociedade portuguesa captada pelo quadro teórico da semiperiferia, levou ao reconhecimento da importância sociológica do papel central desempenhado pelo Estado nos modos de regulação social. Esta constatação sugere que no estudo da sociedade portuguesa se conceda “alguma prioridade analítica aos aspectos sócio-políticos”

## **2. Quadro teórico e hipóteses de trabalho**

(4) Para uma análise da teoria da dialéctica negativa do Estado capitalista, pode consultar-se, Santos (1982, 1982a e 1985 ).

(Santos, 1993:20). Nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos tem vindo a desenvolver um esforço de reconstrução teórica sobre o papel desempenhado pelo Estado, procurando com os conceitos de Estado paralelo e de Estado heterogéneo (Santos, 1985, 1993) captar a especificidade sociológica do papel central do Estado nos modos de regulação social na sociedade portuguesa. Em termos analíticos, a nossa estratégia pode ser definida como uma tentativa de operacionalizar os conceitos referidos anteriormente no domínio das relações colectivas de trabalho, mais concretamente nas formas de resolução dos conflitos a elas associadas<sup>(5)</sup>. As hipóteses de trabalho que formulamos devem ser perspectivadas como sub-hipóteses ou hipóteses regionais, derivadas das que estão ligadas aos conceitos de Estado paralelo e Estado heterogéneo. Analisamos assim a actuação do Estado em função dos seguintes critérios: não aplicação da lei ou aplicação selectiva da lei; construção e promoção de actores sociais dispostos à negociação; substituição de um princípio de intervenção directa do Estado na regulação das condições de trabalho por um princípio de base contratual (normalização contratual).

Sabendo-se que num curto espaço de tempo “o Estado português corporativo passou por uma transição para o socialismo, uma regulação fordista e um Estado-providência, e ainda uma regulação neoliberal” (Santos, 1993:41), torna-se praticamente um truismo reconhecer a importância das formas de resolução dos conflitos colectivos de trabalho para a transição e/ou consolidação dos modos de regulação social levados a cabo pelo Estado. Procuramos demonstrar que a estratégia prosseguida pelo Estado face às formas de resolução dos conflitos colectivos de trabalho concretiza seis objectivos: facilitar a governabilidade das relações capital/trabalho; institucionalizar os conflitos e canaliza-los para órgãos que promovam a redução do seu grau de conflitualidade; manutenção da paz social e limitação no tempo das situações de conflito e desgaste económico; facilitar as políticas de rendimentos e preços; promover activamente os

---

<sup>(5)</sup> Na esteira das metodologias já ensaiadas em investigações feitas a partir do quadro teórico que nos serve de referência, utilizamos o método de caso alargado. É isso que permite articular quadros analíticos e conceptuais que enfatizam a dimensão estrutural com a análise das práticas sociais e a observação directa dos actores sociais em situação. Sobre a utilização na investigação sociológica do método de caso alargado (cf. Santos, 1993:11 e ss) e (1983:9 e ss). Quanto ao instrumental técnico utilizado, recorreremos à análise documental, à consulta de literatura cinzenta, à análise estatística, à realização de entrevistas semi-directivas e à observação directa.

parceiros sociais dispostos à negociação; promover práticas de contratualização.

Embora tendo os parceiros sociais assinaláveis diferenças de poder, o Estado, tem sustentado relações privilegiadas entre alguns deles, tornando-se essa diferenciação um aspecto fundamental que condiciona as práticas das partes envolvidas nos processos negociais. Concomitantemente, o Estado tem construído uma arquitectura normativa e institucional que parte do pressuposto da existência de uma comunidade negocial que na prática não existe. O défice de cidadania industrial que decorre do facto de o nosso sistema de relações laborais assumir formalmente as características de uma comunidade negocial auto-regulada enquanto que na prática se objectivam situações de profunda desigualdade, deve-se em boa medida ao facto de a modernização do espaço da cidadania ter precedido a modernização do espaço da produção nos países semiperiféricos (Santos, 1990:660), o que resultou em maiores dificuldades de consolidação da relação capital/trabalho e subsequente institucionalização dos direitos industriais. Será por isso que uma das características marcantes no domínio das relações laborais em Portugal se traduz na capacidade de alguns parceiros sociais para imporem unilateralmente as suas condições durante os processos negociais.

Em todo este complexo processo social, o Estado têm gerido discrepâncias importantes. Em primeiro lugar a discrepância entre os quadros legais e as práticas sociais e que se traduz na não aplicação ou na aplicação selectiva da lei. Em segundo lugar, a discrepância entre dois discursos simbólicos: na negociação colectiva e na resolução de interesses, assume um padrão de regulação social de matriz neoliberal, deixando a responsabilidade da gestão colectiva dos conflitos aos parceiros sociais; na macro-concertação evidencia um ênfase neocorporativo e aposta numa co-responsabilização colectiva de base tripartida. O investimento feito pelo Estado na macro-concertação não tem, de facto, nenhum "equivalente funcional" na resolução dos conflitos colectivos, em que sobressai um desintervencionismo, quer simbólico, quer material. No entanto, foi neste nível de negociação que durante muito tempo se desenvolveram práticas de negociação tripartida, de que é exemplo a conciliação.

### 3. O Estado paralelo e os conflitos colectivos de trabalho

O processo “instável de estabilização” associado à reconstituição do Estado saído da crise revolucionária de 1974-1975 acarretou importantes alterações na correlação das forças sociais, registando-se o cerceamento das políticas distributivas e um recuo dos benefícios económicos e dos direitos sociais. No final da década de 70, as consequências das políticas económicas seguidas anteriormente e a assinatura do primeiro programa de estabilização com o FMI (1978) levaram à pressão para a desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho, originando a degradação da relação salarial<sup>(6)</sup>. Estamos claramente em presença de uma contradição entre os quadros legais que continuam a oferecer ampla protecção aos trabalhadores e as práticas sociais que os violam. A noção de Estado paralelo, procura justamente captar esta “configuração política de uma disjunção ou discrepância no modo de regulação social, nos termos da qual às leis e às instituições do modo de regulação fordista não corresponde, na prática uma relação salarial fordista” (Santos, 1993:32).

A relação entre o capital e o trabalho reproduz os factores de instabilidade político-social. Por um lado, o capital era demasiado fraco para impor a recusa de uma legislação fordista, mas suficientemente forte para evitar que ela seja efectivamente posta em prática; por outro lado, os trabalhadores eram suficientemente fortes para impedir a rejeição dessas leis, mas demasiado fracos para impor a sua aplicação (cf. Santos, 1993:32). Ainda assim, a regulação jurídica e institucional do trabalho foi sendo modificada de modo a adequar-se às alterações entretanto verificadas na conjuntura política e económica. O padrão juridificado e acentuadamente formalizado do sistema de relações laborais<sup>(7)</sup>, que se terá acentuado com a introdução das leis e instituições do modo de regulação fordista e com a constitucionalização do direito do trabalho, não corresponde a uma prática efectiva de negociação entre os parceiros sociais. Deste processo “de empate social e político” resulta para a negociação colectiva uma situação de sucessivos impasses à mesa das negociações. Este estado de paralisia da negociação colectiva deve-se em grande medida ao facto de os sindicatos (Intersindical) não quererem fazer conces-

<sup>(6)</sup> Para uma análise da economia portuguesa no período considerado, pode consultar-se Reis (1992:148 e ss).

<sup>(7)</sup> Esta característica do sistema de relações industriais reconhece-se desde o período do Estado-Novo (cf. Pinto, 1990:4).

sões aos empregadores, preferindo a intervenção directa do governo nas relações laborais (cf. Barreto, 1992:469). Da incapacidade do capital e do trabalho conseguirem autorregular a sua relação, resulta um fluxo político reivindicativo, dirigido ao Estado, para que ele o faça. Disso são exemplos a tentativa de solução dos múltiplos conflitos através de conciliações<sup>(8)</sup>, a abundante emissão de portarias de regulamentação de trabalho e o elevado número de arbitragens realizadas.

No domínio da negociação colectiva e das formas de composição dos interesses a ela associada, o Estado conseguiu compaginar, até finais da década de setenta, uma lógica de actuação de Estado paralelo com um princípio estatista de resolução dos conflitos colectivos de trabalho. Desde então, encetando um processo de transição para um novo modo de regulação social, o Estado irá alterar o seu padrão de actuação. Sem perder as características de Estado paralelo, nem prescindindo da intervenção de base estatista, passará a conjugar estas características com a lógica de actuação de Estado heterogéneo, introduzindo um princípio de regulação contratual na resolução dos conflitos colectivos de trabalho.

A face visível do intervencionismo estatal no domínio da resolução dos conflitos colectivos, entra em declínio a partir de 1979. Apesar de o capital e o trabalho não terem condições para encetarem um relacionamento bilateral, com o correspondente apagamento do papel do Estado, em finais da década de setenta assiste-se à tentativa de institucionalização de um sistema de regulação e resolução dos conflitos associável ao dos países do centro do sistema capitalista<sup>(9)</sup>. Esta é, desde a década de sessenta, a segunda tentativa de modificar profundamente o sistema de relações industriais. Em 1969, no quadro das reformas marcelistas, não estavam reunidos os requisitos básicos de democraticidade que permitissem aproximar as transformações então ocorridas aos modelos dos países centrais, não tendo o Estado prescindido explicitamente da tutela sobre as relações laborais. Dez anos depois, experimentada a democracia, faltavam outras condições básicas que estão subja-

#### **4. O Estado heterogéneo e a emergência de novas formas de regulação**

<sup>(8)</sup> Questão insistentemente referida por sindicalistas e Técnicos da Administração do Trabalho por nós entrevistados.

<sup>(9)</sup> Para uma caracterização do modelo paradigmático de relações industriais consultar Stoleroff (1988).

centes à institucionalização deste modelo, como sejam, um pacto social entre o capital e o trabalho, um Estado-Providência, um relacionamento amadurecido e assente numa prática de negociação entre associações sindicais e associações patronais e uma consistente organização de interesses. Mas desta vez, e contrariamente ao sucedido em 1969, o Estado, embora não se retirando formalmente da relação capital/trabalho, procurará dar à sua intervenção um carácter supletivo e de acompanhamento sem que por isso tenha diminuído a sua centralidade.

A diminuição formal do peso do Estado na resolução dos conflitos colectivos de trabalho está associada à tentativa de introdução de práticas de contratualização, baseadas no princípio da auto-composição dos interesses opostos no mercado de trabalho. Embora o contexto político e social em que ocorria a intervenção estatal fosse muito diferente do contexto de actuação dos Estado-Providência típicos, a solução encontrada reconhece-se no conjunto de propostas adiantadas para darem resposta “à crise ou à relativa ineficácia do direito característico do Estado social intervencionista” (10). Criaram-se assim condições para instituir a negociação colectiva como um subsistema auto-regulado, no qual se desenvolvem estratégias para aumentar a responsabilidade pública das partes envolvidas nos conflitos, assentando toda a negociação na cooperação voluntária entre o Estado e os interesses sociais. Deste modo, a gestão colectiva do conflito foi substituindo progressivamente a acção do governo num número significativo de actividades (cf. Giner e Arbós, 1993:48).

Esta normalização contratual tornou-se possível pela entrada em cena de novos actores sociais dispostos à negociação e pela criação de condições institucionais e administrativas que facilitavam o novo papel do Estado. Em primeiro lugar, com a publicação da lei orgânica do Ministério do Trabalho (11), encontra-se uma indicação da “mudança de agulhas” do Estado face à relação com o capital e o trabalho. No novo diploma reprova-se a dinâmica anterior marcada pela “vocaçào intervencionista ou meramente administrativa, com preterição de uma capacidade técnica virada à definição

---

(10) Estamos a pensar quer nas teorias da desregulamentação, baseadas em análises de custo/benefício, e na defesa da liberdade de concorrência, quer em propostas “intermédias” como o “controlo da auto-regulação” desenvolvido por Teubner (1987) ou o “relational program” de Wilke (1986). Sobre esta questão, consultar Marques e Ferreira (1990).

(11) Decreto-Lei nº 47/78 de 21 de Março.

e execução de uma política laboral adequada às novas realidades democráticas” (12). Um ano depois é publicada a nova lei dos instrumentos de regulamentação colectiva (Decreto-Lei nº 519-C1/79 de 29 de Dezembro) de “matriz fortemente liberal” (Fernandes, 1991:148). O diploma, devolvendo às partes a responsabilidade de se auto-regularem (13), acarreta o conseqüente “apagamento dos processos clássicos de resolução dos conflitos colectivos de interesses” (Fernandes, 1991:148) como a conciliação, a mediação e a arbitragem. Doravante, e em consonância com o espírito do novo diploma, o papel desempenhado pelo Estado na composição dos conflitos colectivos será cada vez mais pedagógico, residual e supletivo.

97

O período de 1974-1975 é marcado pela forte intervenção administrativa na fixação das condições de trabalho, o que se traduz no elevado número de portarias de regulamentação de trabalho (PRT) publicadas. Em muitos casos, a sua utilização substituiu-se pura e simplesmente à negociação entre as partes, tendo muitos sectores de actividade visto as suas condições de trabalho reguladas deste modo durante anos consecutivos. Para além de serem utilizadas como forma de resolução dos conflitos, existem outros factores que explicam o elevado número de PRT's emitidas nesse período. É o caso da sua utilização como forma de cobertura de zonas brancas da negociação colectiva, sobretudo no sector agrícola, e a emissão de PRT's parciais, respeitantes apenas aos aspectos da negociação em que não houve acordo. Sucedeu igualmente em alguns casos que as PRT's traduzissem o resultado de um acordo firmado entre sindicatos e associações patronais, as quais entretanto se haviam auto-extinguido ou não obedeciam aos requisitos legais de representação, pelo que não se podia utilizar a via convencional de negociação. Embora nem todas as PRT's emitidas se reportassem à solução de conflitos de trabalho, a sua utilização persistiu muito para além do período revolucionário, reflectindo um padrão de actuação estatal até 1979, caracterizado pela intervenção directa na composição dos conflitos de trabalho.

O processo de estabilização da sociedade portuguesa, marcado pelo surgimento do I Governo Constitucional e pela aprovação da Constituição Política de 1976, bem como a

## 5. O Estado e a intervenção administrativa

(12) Preâmbulo do Decreto-Lei nº 47/78 de 21 de Março.

(13) Preâmbulo do Decreto-Lei nº 519-C1/79 de 29 de Dezembro.

publicação de legislação restritiva à utilização de PRT's (14), revela uma quebra significativa da intervenção administrativa na fixação das condições de trabalho. No entanto, será a partir de 1979 que, em definitivo, as PRT's perdem expressão no contexto do sistema de relações industriais, exceptuando-se uma "recuperação" no período de governação do IX Governo Constitucional (15). Desde então, as poucas que são emitidas têm apenas o objectivo de cobrir zonas brancas da negociação, não resultando por isso de situações de conflito. Seria, no entanto erróneo, supor-se que à nova orientação institucional e legislativa apostada em retirar ao Estado o ónus de uma intervenção mais ou menos coerciva, se seguiu a uma perda da centralidade do mesmo neste processo. Com efeito, à diminuição de portarias de regulamentação de trabalho corresponde um aumento substancial do número de portarias de extensão (PE) (16). Esta tendência é "aparentemente a expressão de uma política de 'desintervenção' e de maior aproveitamento dos resultados obtidos por negociação" (Fernandes, 1991:195). Não se tratando de uma verdadeira perda de centralidade do Estado, parece-nos ser mais correcto falar em alteração qualitativa da intervenção do Estado, que se recoloca estruturalmente numa outra posição. Com efeito, os dados evidenciam que a intervenção administrativa na regulamentação colectiva não baixou a partir de 1979, continuando a revelar valores elevados e tendo mesmo em 1985 e 1986 ultrapassado os valores de 1979 e 1980. Contudo, a lógica de intervenção administrativa a partir de 1979 é bem diferente da que caracterizou o período anterior.

Embora as PRT's e as PE's sejam ambas resultado do processo de juridificação da relação capital/trabalho, a prática da extensão de convénios traduz um princípio de base contratual, visto alargar o resultado de uma negociação já realizada. No entanto, o aparente desintervencionismo do mecanismo da extensão, pode ter como efeito dar expressão a um maior intervencionismo estatal. A escolha por um ou por outro tipo de intervenção tem consequências socio-

(14) Cf. Decreto-Lei nº 164-A/76 de 28 de Fevereiro e Decreto-Lei nº 887/76 de 29 de Dezembro.

(15) Em 1979, são publicadas 19 PRT's como forma de resolução de conflitos, em 1980, 11, em 1981, 5 e em 1982, 3. Em 1984, no período de governação do IX Governo, num total de 8 PRT's publicadas, 5 foram resultantes de situações de conflito e 3 de cobertura de zonas brancas, enquanto que em 1985, num total de 14 PRT's publicadas, 7 resultaram de situações de conflito e as outras 7 cobriram zonas brancas de negociação.

(16) Em 1979, foram emitidas 99 PE, em 1980, 113, e em 1981, 164.

lógicas, que ultrapassam a mera opção político-administrativa por uma visão mais liberalizante ou mais estatizante do papel do Estado na regulação da relação entre o capital e o trabalho. Se a opção pelas PE's tem como "função manifesta" o aproveitamento dos resultados negociais entre os parceiros sociais, revelando uma intenção de desintervenção do Estado, a sua "função latente" revelará uma intenção de manutenção da intervenção do Estado, num quadro de mudança de modo de regulação através da promoção activa dos parceiros sociais dispostos à negociação e do desenvolvimento de práticas contratuais. Esta questão torna-se problemática num quadro de concorrência entre as duas grandes centrais sindicais sem regras sobre a representatividade dos parceiros sociais, sabendo-se que, em certos sectores de actividade, os sindicatos da CGTP dificilmente chegam a acordo, ou não chegam de todo, com os representantes do capital, enquanto que os sindicatos da UGT, apostados numa postura de um sindicalismo moderado, dialogante e de estratégia neocorporativa, tendem a concluir mais rapidamente acordos<sup>(17)</sup>. Acrescente-se que "as portarias de extensão não têm de incidir sobre convenções ou acordos celebrados entre os sindicatos e associações mais representativos e não pressupõem o acordo delas" (Lucena e Gaspar, 1992:178). Para além disso, na óptica dos sindicatos, as PE são publicadas com grandes atrasos (o que pode prejudicar materialmente os trabalhadores) e geram por vezes uma atitude de suspeição, que tem por base a escolha dos contratos objecto de extensão.

Sendo certo que nem todas as PE têm por base acordos onde intervêm sindicatos minoritários, o que é facto é que numa primeira fase, que coincidiu com o surgimento da UGT, o Estado procurou beneficiar dos acordos alcançados com os sindicatos desta Central através da extensão desses acordos a trabalhadores filiados em sindicatos da CGTP, que os não subscreviam. De uma só vez ultrapassava-se o bloqueamento negocial provocado por uma das partes com o resultado negocial alcançado com a outra frente sindical. Assim se introduziam factores de flexibilização no mercado de trabalho que a "relativa rigidez do direito de trabalho", em que ancoravam as posições negociais dos sindicatos da CGTP, não permitia.

---

<sup>(17)</sup> Sobre a caracterização da postura negocial da UGT, consulte-se entre outros textos, Stoleroff (1990:136/137), Lima (1991:933) e Rodrigues (1988; 1992).

Embora não sigamos uma linha de análise funcionalista-marxista, segundo a qual tudo o que o sindicalismo faz em termos de colaboração com o Estado, ou o Governo, é a priori funcional para o capitalismo e eventualmente corruptor do sindicalismo (Stoleroff, 1990:135), consideramos que os comportamentos negociais de alguns sindicatos da UGT contribuíram para o Estado ultrapassar as leis e as instituições fordistas produto do período de 1974-76, às quais faltava a necessária base material económica para se manterem em vigor (Santos, 1992:27). Exemplos típicos desta estratégia por parte do Estado encontramos-os no sector da panificação (1981), CTT (1981) e nos têxteis (1981), entre outros. O caso paradigmático que ilustra esta estratégia do Estado sucedeu com a tentativa de extensão do Contrato Colectivo de Trabalho dos têxteis, assinado entre o Sindetex (Sindicato Democrático dos Têxteis), da UGT, e as associações patronais<sup>(18)</sup>. Após se ter frustrado o processo de conciliação com a Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores Têxteis, Lanifícios e Vestuário de Portugal/CGTP, encerrado por iniciativa do conciliador do Ministério do Trabalho<sup>(19)</sup>, o governo irá proceder à extensão do acordo obtido entre as associações patronais e o Sindetex/UGT, o que estará na origem de uma queixa da CGTP à Organização Internacional do Trabalho. Refira-se que o grau de representatividade dos sindicatos da CGTP deste sector é de 90%, representando 220000 trabalhadores<sup>(20)</sup>.

A maior facilidade de acordos com os novos sindicatos possibilitou a sua extensão, tornando desnecessária a emissão de portarias de regulamentação de trabalho para cobrir zonas brancas da negociação colectiva. Por outro lado, esses acordos obtidos com uma das partes sindicais envolvidas legitimavam a não intervenção directa do Estado no caso de a outra parte sindical persistir no desacordo com os representantes do capital. Torna-se agora difícil falar em manobras dilatórias ou recusa reiterada em negociar quando esses mesmos representantes da parte patronal já tenham chegado a acordo e manifestado a sua boa vontade negocial com uma parte sindical envolvida nas negociações. A propósito das situações de concorrência entre sindicatos em relação à contratação colectiva, Vital Moreira e Gomes

---

<sup>(18)</sup> Sobre o papel dos sindicatos da UGT neste processo, pode consultar-se Costa (1993:73/74).

<sup>(19)</sup> Consultar Caso 1087 da OIT.

<sup>(20)</sup> Dados constantes do Caso 1087 da OIT.

Canotilho (1993:308) assinalam o seguinte: “seguramente incompatível com o direito de contratação colectiva é a invocação de uma convenção colectiva com um sindicato minoritário para justificar a recusa de contratar com o sindicato maioritário e, muito menos, para estender a mesma convenção, por via administrativa, a todas as relações de trabalho do sector envolvido”.

É interessante fazer notar que desde 1979, apesar de estarem previstos vários instrumentos para a resolução pacífica dos conflitos laborais (conciliação, mediação, arbitragem e PRT), a conciliação é a forma utilizada com carácter quase exclusivo (Ferrão et al, 1991). Este sub-aproveitamento do sistema de resolução dos conflitos que coloca a conciliação em situação de monopólio explica-se, em parte, pelo facto de esta ser o único nível de negociação assistida que pode ser accionado apenas por uma das partes envolvidas, enquanto que para se passar à fase de mediação ou arbitragem, é necessário que os vários parceiros sociais assim o decidam conjuntamente. Até agora, alguns dos parceiros sociais têm-se recusado a entrar na fase de mediação, o mesmo sucedendo quanto à arbitragem. No entanto, as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 209/92, nomeadamente na parte respeitante à arbitragem obrigatória, fazem esperar profundas alterações, mesmo que a falta de regulamentação, e conseqüente impossibilidade de utilização do novo dispositivo legal, não tenham tornado ainda visível os efeitos que esta modificação poderá ter sobre a resolução dos conflitos <sup>(21)</sup>.

Acompanhando o movimento de forte intervencionismo estatal do período de 1974-1976, que se prolongou até 1979, a conciliação traduz-se numa prática que revela um grande envolvimento por parte dos representantes da Administração do Trabalho nos conflitos <sup>(22)</sup>. A partir de 1979, por força do novo enquadramento jurídico-institucional, a responsabilidade da conciliação e dos resultados negociais passou para os parceiros sociais. Apesar de a palavra de ordem, desde então, ter sido a de devolver o processo negocial às partes e de se considerar que os parceiros sociais utilizavam muitas vezes a conciliação como instrumento de pressão sobre o

## 6. A conciliação, a mediação e a arbitragem 101

<sup>(21)</sup> Refira-se que alguns parceiros sociais caso da CIP e da CGTP discordam do mecanismo da arbitragem obrigatória.

<sup>(22)</sup> Opinião partilhada quer por sindicalistas, quer por técnicos da Administração do Trabalho por nós entrevistados.

Estado<sup>(23)</sup>, ainda assim, na óptica dos serviços de conciliação, foi-se institucionalizando uma prática de apresentação de propostas denominada “mediação informal”. Nesse sentido, em 1990, dois anos antes da publicação do diploma que introduziu alterações à conciliação, aproximando-a formalmente da mediação, a DGRCT<sup>(24)</sup>, por detectar um “certo esgotamento” do quadro legal então vigente, começou a desenvolver “algumas iniciativas no sentido de a função do conciliador se aproximar ou confundir com a posição do mediador; isto é, no sentido de o processo conciliatório poder enveredar pelo caminho da mediação, com a formulação de propostas tendencialmente globais de regularização dos litígios subjacentes ao pedido de conciliação”, iniciativas essas que, no entanto, seriam “criteriosamente utilizadas”<sup>(25)</sup>. Mas esta posição de princípio face à prática de conciliação, vai de par com os esforços da administração do trabalho para ajustar as suas funções “a um novo sistema de relações profissionais que, entretanto se foi estabelecendo, assente num maior protagonismo dos parceiros sociais e na consagração prática da sua autonomia e independência, e no aprofundamento do diálogo e da concertação social”<sup>(26)</sup>. O resultado desta ligação entre os critérios que estão na base da intervenção em sede de conciliação e as orientações gerais da administração do trabalho é um “modelo pedagógico de conciliação”. Estamos em presença de uma das políticas parcelares constitutivas do processo de transição nos modos de regulação social do Estado.

## 7. A formulação de propostas durante a fase conciliatória

No estudo da possibilidade de formulação de propostas por parte dos técnicos do MESS durante os processos de conciliação têm de se levar em consideração as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 209/92 de 2 de Outubro, que parecem apontar para uma aproximação da conciliação da figura da mediação<sup>(27)</sup>. Quando foram promulgadas as alterações legislativas<sup>(28)</sup> de 1992, a administração do trabalho reconhece-se numa prática conciliatória caracteri-

<sup>(23)</sup> Cf. Relatório Anual DGRCT (1986).

<sup>(24)</sup> Organismo da Administração do Trabalho com funções na área da prevenção e resolução dos conflitos de trabalho até 1993. Criado pelo Decreto-Lei nº 97/78.

<sup>(25)</sup> Relatório Anual DGRCT (1991:10/11).

<sup>(26)</sup> Relatório de Actividades da DGRCT (1990:2).

<sup>(27)</sup> Confronte-se o Decreto-Lei nº 519-C1/79, artigo 31 nº 2. Nova redacção introduzida pelo Decreto-Lei nº 209/92 de 2 de Outubro.

<sup>(28)</sup> Sobre a temática da avaliação legislativa e da relação entre normas legais e práticas sociais pode consultar-se Mader (1991) e Guibentif (1992).

zada pelos seguintes aspectos: (a) já antes da publicação do diploma de 1992 se realizavam conciliações que se aproximavam da figura da mediação embora informal; (b) partindo dos princípios de uniformidade e universalidade, não se fomentam conciliações com partes desavindas, no caso de existir já um acordo assinado entre alguns dos parceiros sociais; (c) perante a omissão do quadro legal no que respeita ao binómio representatividade/legitimidade das associações de interesses para negociar acordos não se leva em consideração esse factor nas conciliações; (d) assume-se o carácter supletivo que a conciliação tem no quadro da lei dos instrumentos de regulamentação colectiva. É à luz deste "código" procedimental que os serviços de conciliação vão interpretar as alterações legislativas entretanto ocorridas<sup>(29)</sup>. A ideia sustentada é de que estas apenas vieram dar cobertura legal a uma prática institucional (informal) que já era seguida pelos serviços, logo, "há aí um erro, porque o que está formulado agora na lei não é nada diferente daquilo que era já feito na prática. Nós já antes recorriamos a propostas de mediação informal sempre que víamos que havia perspectivas de se chegar a um acordo"<sup>(30)</sup>.

Ainda que a intervenção do Estado seja pouco expressiva no contexto dos processos de conciliação, há que questioná-la em função de dois vectores: primeiro, por que é que a possibilidade de os conciliadores formularem propostas mediadoras não é mais utilizada?; segundo, quais são os factores que condicionam os limites dessas propostas? A resposta mais óbvia passa por se referir que a política do Estado na composição dos conflitos laborais assenta na "desintervenção". Naturalmente que as orientações das hierarquias da administração do trabalho reflectem essa política estatal, o que explica parcialmente o recurso limitado às propostas de "mediação informal" por parte dos conciliadores. Mas, quando estas surgem, qual é o grau de autonomia do conciliador no processo negocial para formular uma proposta? Pensemos no que sucedeu no ano de 1993, ano em que a negociação colectiva decorreu num contexto de crise económica, com ausência de um acordo de macroconcertação, e em que o governo faz saber publicamente que os aumentos salariais não devem ultrapassar o intervalo entre os 5% e os 6%. Dando como exemplo a negociação

<sup>(29)</sup> Situação que pode ser analisada com o conceito de "desvio administrativo", Ruivo (1990:84).

<sup>(30)</sup> Entrevista - Técnico Superior do MESS.

na função pública e nas empresas públicas que se reconhecem nas directivas precisas do Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos (de 22 de Dezembro de 1992), onde se defende que “aumentos da massa salarial superiores a 6% em 1993, só excepcionalmente se compatibilizam com a manutenção da competitividade das empresas”<sup>(31)</sup>, o governo dá sinais claros ao sector privado para que modere as suas propostas e legitime as já formuladas. Perante este quadro estrutural, o mais natural é que os conciliadores optem por não intervir ou intervindo, o façam de forma moderada evitando envolver-se em propostas que fujam aos parâmetros estipulados superiormente. Contudo, é sabido que os vários sectores económicos são afectados pela crise de forma diferenciada. Imagine-se a situação verosímil de um conciliador que se depara com um processo em que os representantes das empresas estão dispostos a um aumento de 9% e os sindicatos pretendem 11%. Será que a proposta do conciliador, caso ela fosse pedida, se iria situar em 5%? E se, em conciliação, as partes entre si tendessem a aceitar um aumento em torno dos 10%? Será que o conciliador deveria dissuadi-los e fomentar um encontro de vontades em torno de 6% de aumento salarial? Pense-se ainda na situação criada numa conciliação em que esteja envolvida uma empresa pública, cujo conselho de administração tenha ordens específicas do ministério da tutela para não conceder um aumento salarial de mais de 5%. Qual a posição a assumir pelo conciliador? Que proposta poderá ele fazer às partes no sentido de as aproximar?

Este conjunto de observações leva-nos a considerar que estamos perante uma arquitectura institucional que não é habitada, já que se, por um lado, se dispõe formalmente da possibilidade de intervenção do Estado através dos conciliadores, por outro lado anula-se, ou pelo menos reduz-se, o recurso a essa possibilidade pelo contexto político-institucional que rodeia a conciliação. Desincentivado deste modo o protagonismo dos conciliadores quase será desnecessária uma ordem directa das chefias, já que o “bom-senso” profissional ou a sua “consciência prática” se encarregará de orientar as suas acções. Não se pode, nestes termos, falar em verdadeira autonomia dos conciliadores durante os processos, pois inevitavelmente a sua situação face ao emprego funciona como limitação ao seu desem-

<sup>(31)</sup> Citamos o excerto da resolução do Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos, a partir da notícia do Público de 24 de Agosto de 1993.

penho. Enquanto a conciliação não funcionar com uma efectiva autonomia face ao poder político, os seus resultados serão sempre políticos.

Apresentamos agora três processos que reflectem de forma paradigmática as características estruturais do posicionamento do Estado e dos parceiros sociais na resolução dos conflitos colectivos. Cada um deles levanta dimensões específicas destas influências.

#### CASO N.º 1

O primeiro processo de conciliação tem por objecto um acordo colectivo de trabalho (ACT). Envolve do lado patronal duas empresas, e do lado sindical vários sindicatos da CGTP e da UGT. Embora as reuniões juntem os sindicatos da UGT e os sindicatos da CGTP, do ponto de vista processual estamos perante negociações separadas, visto os sindicatos das duas centrais não se constituírem em frente sindical comum. Do lado patronal, as propostas denotavam uma forte preocupação em negociar matérias referentes à flexibilização das condições de trabalho. Após dois meses de negociações directas sem acordo é formulado o pedido de passagem à fase de conciliação. Um importante elemento caracterizador deste processo diz respeito à representatividade sindical, estimada em 20% dos trabalhadores para os sindicatos da UGT e em 80% para os sindicatos da CGTP<sup>(32)</sup>. Ao todo realizaram-se 3 reuniões de conciliação. A primeira reunião serviu essencialmente para identificar as propostas das partes e para promover a apresentação de novas propostas negociais, o que viria a suceder durante a segunda reunião, na qual a parte patronal apresenta uma proposta da qual consta: 1. Aumento da tabela salarial de 6,4% contra os 4,5% propostos em fases de negociações directas; 2. Este valor poderia chegar aos 7,5%, caso a inflação verificada nesse ano fosse superior a 7%; 3. Mantém a intenção de negociar aspectos associados à flexibilidade das condições de trabalho. Por seu lado, quer os sindicatos da CGTP, quer os da UGT, mantêm-se indisponíveis para discutir os assuntos referentes à flexibilização das condições de trabalho. Contudo, irão também formular novas propostas salariais: 10% pela UGT e 10,5% pela CGTP. Às propostas dos sindicatos, os representantes das entidades patronais respondem

## 8. Três casos de estudo

---

(32) Dados obtidos junto do conciliador.

insistindo na necessidade de negociar as matérias referentes à flexibilização das condições de trabalho, deixando bem claro que as empresas não estavam dispostas a assumir mais encargos nas matérias de expressão pecuniária. Perante este último desenvolvimento os sindicatos da CGTP referem que o comportamento das empresas está a ser antinegocial pelo que, apresentam um requerimento ao representante do MESS para que este formule uma proposta alternativa às das partes, visando a solução do diferendo. O conciliador considerará que ainda não estão esgotadas todas as possibilidades de as partes chegarem a um acordo voluntário e acrescenta que a apresentação de propostas alternativas só se justifica quando elas mereçam de ambas as partes um mínimo de aceitação. Propõe a marcação de uma nova reunião. Durante a terceira e última reunião deste processo de conciliação as partes envolvidas foram reiterando as suas posições. Notória foi a diferença de posições entre os sindicatos da CGTP e os sindicatos da UGT. Enquanto os sindicatos da UGT procuravam obter a assinatura de um acordo, os sindicatos da CGTP dispunham-se a deixar cair essa possibilidade. Os sindicatos da UGT, irão pedir um intervalo para se poderem reunir em separado com os representantes das empresas e com o técnico do Ministério. Esta reunião paralela não tem, em si mesma, nada de extraordinário, visto os sindicatos da UGT e os sindicatos da CGTP não estarem constituídos em frente sindical. Durante a reunião informal é digno de registo o relacionamento cordial entre os presentes, o que, contrastava com as posturas negociais anteriores. De alguma maneira, os parceiros sociais em presença identificavam como terceira parte "indesejável" os restantes sindicatos, enquanto os presentes pressionavam os representantes das empresas no sentido de se obter um acordo. Se nesta reunião isso fosse possível os sindicatos da UGT não se importariam que o acordo não fosse assinado pelos sindicatos da CGTP. Contudo, os representantes das empresas não revelavam disposição de assinar um acordo apenas com uma das partes sindicais. Segundo eles, a assinatura de um contrato formal com os sindicatos menos representativos não teria eficácia e não asseguraria o objectivo da paz social nas empresas. Não existindo a possibilidade de se chegar a um acordo formal mantém-se de pé, no entanto, a predisposição dos sindicatos da UGT em continuar a negociar. Por isso é possível chegar-se a um "acordo verbal de cavalheiros", isto

é, um acordo informal. Este traduz-se no compromisso por parte dos sindicatos da UGT em não contestarem os actos de gestão das empresas que vão consignar as suas propostas salariais, enquanto estas se comprometem continuar a negociação com eles finda a conciliação. Facto que é insistentemente referido pelos representantes sindicais é que não exista conhecimento público deste acordo. O papel do conciliador nesta reunião é praticamente nulo. É evidente que a sua lógica de actuação deveria privilegiar todos os passos conducentes à obtenção de acordos formais ou informais entre as partes.

107

Após o reinício da reunião com todas as partes era notória a situação de impasse a que se havia chegado do ponto de vista da conciliação. Os representantes das empresas consideram que não há já qualquer utilidade na continuação da conciliação visto já terem formulado propostas alternativas durante o processo de conciliação. A existirem mais negociações estas terão de ser em sede de negociação directas e não em sede de conciliação. Os sindicatos da UGT, embora lamentando a posição das empresas, mantêm a determinação de prosseguir o diálogo com os seus representantes fora do âmbito da conciliação. Os sindicatos da CGTP, por seu lado, remetem para o representante do Ministério a responsabilidade de encontrar uma solução alternativa no âmbito das suas competências pressionando uma vez mais para que este formule uma proposta alternativa às das partes. O conciliador não apresentará qualquer proposta justificando a sua posição com o facto de os representantes das empresas terem declarado não terem possibilidades económicas ou financeiras de alterarem as suas posições. O resultado prático desta conciliação traduziu-se no facto de os representantes patronais concretizarem por acto de gestão a sua proposta de aumentos salariais, prosseguindo a negociação com os sindicatos para isso disponíveis. Na avaliação que as chefias farão deste processo de conciliação lamenta-se que as organizações sindicais não se tenham mostrado mais flexíveis no que concerne aos valores propostos, os quais são identificados como excessivos para a indústria portuguesa.

#### CASO N.º 2

Neste processo de conciliação, o conflito incide sobre a revisão de um contrato colectivo de trabalho (CCT) que opõe

os sindicatos da CGTP a uma associação patronal. A sua particularidade reside no facto de a conciliação pedida pelos sindicatos da CGTP ocorrer no momento em que os sindicatos da UGT chegavam a acordo com as entidades patronais em sede de negociações directas. Estima-se que os sindicatos da CGTP representem cerca de 80% dos trabalhadores e os sindicatos da UGT 20% <sup>(33)</sup>. As entidades patronais pretendiam negociar questões como a flexibilização das condições de trabalho, e apresentavam 6,5% de aumento nas matérias de expressão pecuniária. Durante as negociações directas, quer os sindicatos da CGTP, quer os da UGT, manifestaram-se indisponíveis para negociar a flexibilização das condições de trabalho propondo os sindicatos da CGTP um aumento de 13% na tabela salarial enquanto que os sindicatos da UGT se disponibilizam a aceitar um aumento na ordem dos 8%. As entidades patronais, no sentido de obterem um acordo aceitam a proposta de 8% enquanto que os sindicatos da CGTP, não chegando a qualquer acordo, formulam um pedido de passagem à fase de conciliação, que terá apenas uma única reunião. Os representantes da associação patronal referiram a existência do acordo já conseguido com os sindicatos da UGT como base para não procederem a qualquer encontro de vontades com os sindicatos da CGTP, alegando que não abdicavam da existência de um único instrumento de regulamentação colectiva de trabalho para o sector. Do lado da CGTP revelava-se uma grande disponibilidade para negociar outros valores desde que fossem superiores àqueles que haviam sido firmados no acordo com os sindicatos da UGT. Perante o impasse negocial, os sindicatos da CGTP interpelam o conciliador para que este apresente uma proposta alternativa às das partes. O conciliador irá recusar este pedido, considerando que a apresentação de propostas alternativas só se justificará quando estas tiverem um mínimo de aceitação por ambas as partes, a que acresceta que o que as divide são questões concretas e de princípio e que não se vê como possam ser ultrapassadas em sede de conciliação. A conciliação irá assim ser encerrada. Na avaliação feita pelas chefias a esta conciliação considerar-se-à que foi avisada a posição assumida pelo conciliador, visto ser-lhe difícil "assumir e apresentar propostas que provocassem disparidade de estatuto salarial numa

---

<sup>(33)</sup> Dados fornecidos pelo conciliador.

mesma empresa. Por outro lado, face às orientações de política económica financeira, não se deverá/poderá apresentar propostas que impliquem agravamento de encargos remuneratórios directos ou indirectos". Um desenvolvimento posterior deste caso, prende-se com o facto de os sindicatos da CGTP, finda a conciliação, acabarem por subscrever o acordo efectivado em negociações directas entre os sindicatos da UGT e a associação patronal, quando este se encontrava ainda em fase de depósito e publicação. Recorde-se que este mesmo acordo foi o que esteve na base da proposta que a associação patronal apresentou na conciliação.

109

### CASO N.º 3

O 3º processo de conciliação tem por objecto a revisão de um Contrato Colectivo de Trabalho. À mesa das negociações estão sindicatos da UGT e da CGTP e representantes da associação patronal. Na fase de negociações directas esta última formula duas propostas alternativas. A primeira traduz-se num acréscimo salarial de 6% e implica um acordo sobre a flexibilização do horário de trabalho. A segunda consiste num acréscimo salarial de 5% caso não se chegue a este acordo. Os sindicatos da UGT propõem 12% de aumento e os da CGTP 15,1%, recusando-se ambos a negociar os aspectos relacionados com a flexibilização das condições de trabalho. Ao todo decorreram quatro reuniões em fase de negociações directas, mantendo os parceiros sociais sempre as mesmas posições. Frustradas as negociações directas, os sindicatos endereçarão ao MESS o pedido de conciliação. A particularidade desta conciliação reside no facto de os sindicatos da UGT e os da CGTP se constituírem em frente sindical ao que não será alheia a circunstância de existir um equilíbrio de representatividade entre ambos os sindicatos<sup>(34)</sup>. Ocorreram quatro reuniões neste processo de conciliação. Ao longo de todas elas a associação patronal não procederá a qualquer alteração da proposta que trouxera da fase de negociações directas. Por seu lado, a Comissão Negociadora sindical manifestará ao longo das reuniões atitudes de flexibilidade na negociação baixando as suas propostas de aumentos salariais para 9%. O técnico do MESS procurará de uma forma activa estimular o processo negocial, não se escusando mesmo a sugerir

---

<sup>(34)</sup> Segundo os dados fornecidos pelo conciliador.

informalmente algumas possibilidades de acordo. Contudo, nenhuma das partes aceitará estas sugestões. Não obstante o esforço notório demonstrado pelo técnico de conciliação para aproximar as partes, os resultados são nulos. Escudando-se com o facto de que grande parte dos seus associados pretenderia que fossem negociados aumentos de 0%, os representantes da associação patronal não procederão a qualquer revisão das suas propostas. Os sindicatos, por seu lado, procuram saber quantas empresas terão já concretizado por acto de gestão os 5% de aumento salarial proposto pela entidade patronal. A resposta desta é vaga, acrescentando que o acto de gestão não é generalizável, pelo que as empresas só darão o aumento se assim o entenderem, visto não existir qualquer acordo. Finalmente, quando os sindicatos se disponibilizaram para negociar a flexibilização das condições de trabalho a associação patronal desinteressa-se da questão e mesmo da negociação. Face a esta posição, os sindicatos solicitam a passagem à fase de arbitragem, que no actual contexto só pode ser voluntária e só ocorrerá se a outra parte também o desejar <sup>(35)</sup>. A associação patronal recusará submeter o diferendo a uma arbitragem. Perante os últimos desenvolvimentos o técnico do Ministério dá por encerrada a conciliação. Considerando que a parte patronal se recusou reiteradamente a negociar, os sindicatos da UGT irão requerer a constituição de uma comissão técnica para elaboração de uma PRT para o sector. Contudo, o MESS responderá negativamente a esta pretensão <sup>(36)</sup>.

### 9. O padrão de actuação estatal

Embora os dados referentes à conciliação apontem para uma diminuição do seu peso no quadro de produção dos instrumentos de regulamentação colectiva, a análise qualitativa da actividade conciliatória evidencia algumas dimensões que passamos a referir. O padrão de actuação estatal nestes três processos de conciliação reforça alguns dos argumentos que temos vindo a sustentar. Em nenhum dos casos os conciliadores formularam quaisquer propostas formais e só no caso nº 3 se registou a formulação de uma

<sup>(35)</sup> Como sabemos, as alterações ao regime da arbitragem ainda não foram regulamentadas.

<sup>(36)</sup> Fundamentando a sua decisão com base nos objectivos negociados no acordo económico e social em 1990, acerca do regime jurídico das relações colectivas de trabalho (cf. AES, Alínea G. p.80), o qual no entanto, não se traduziu em nenhuma alteração concreta ao uso das PRT's como forma de resolução dos conflitos apesar das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 209/92 de 2 de Outubro.

proposta informal. A não intervenção mais profunda dos conciliadores nos conflitos e as pretensões das associações patronais funcionaram como um constrangimento directo e objectivo sobre a negociação com os sindicatos maioritários. A consonância de posições entre a administração do trabalho e os interesses das entidades patronais é notória. Por um lado, estas vêm as suas pretensões legitimadas pela avaliação que é feita das propostas sindicais, consideradas "excessivas", por outro lado não questionam as suas posições. Inclusivamente, como sucedeu no caso nº 2, sanciona-se a pretensão da associação patronal de não prosseguir a negociação com os sindicatos maioritários. Contudo, a assinatura de um convénio por antecipação em fase de negociações directas com os sindicatos minoritários não justifica a não negociação com os sindicatos maioritários. Não se encontrando recursos jurídicos que possam fundamentar a posição do conciliador e a pretensão da associação patronal, é na política estatal que conforma a acção administrativa que devemos enquadrar o desenvolvimento e resultado deste processo. Por seu lado, o caso nº 3 parece-nos ser um exemplo paradigmático da clara opção por não resolver conflitos por via administrativa. Ocorrendo uma integração formal do conflito no sistema de resolução dos conflitos colectivos, no qual se anulam as pretensões dos sindicatos e se reconhece a justeza das posições das empresas, estamos perante uma forma de resolução dos conflitos por omissão que favorece o capital e não corresponde ao desenvolvimento da negociação como instrumento de progresso social, mas sim à perda de poder negocial das associações sindicais.

No mínimo, os três casos levam-nos a reflectir sobre o papel do Estado face ao direito de contratação colectiva garantido constitucionalmente, não se descortinando facilmente de que forma se acautela que as entidades patronais não se recusem à negociação.

Estes casos ilustram ainda que os défices do poder contratual dos sindicatos são cada vez mais uma via de realizar uma regulação social favorável ao patronato. Ao contrário do que sucedeu nos países centrais, onde à institucionalização dos conflitos laborais correspondeu uma despolarização da relação capital/trabalho, no sistema de resolução e regulação dos conflitos laborais portugueses é o próprio Estado que politiza os resultados dos processos de resolução. Também contrariamente ao que sucede no

modelo paradigmático das relações industriais, a institucionalização dos conflitos não decorre de um amadurecimento da relação entre o capital e o trabalho, mas sim da actuação do Estado, o que conduz a que os parceiros sociais centrem as estratégias negociais na expectativa dessa acção.

Não obstante estarem previstos na legislação quatro instrumentos de resolução dos conflitos — conciliação, mediação, arbitragem, portarias de regulamentação de trabalho — na prática a conciliação detêm o monopólio da composição dos interesses (o caso nº 3 é bem ilustrativo desta situação, revelando a impotência da arbitragem e da via administrativa). Apesar disso, a conciliação revela-se ineficaz para demover as posições intransigentes de alguns parceiros sociais que passam por esta fase sem necessidade de demonstrar o mínimo de flexibilidade negocial. Do ponto de vista sociológico, o quadro legal dos instrumentos de regulamentação colectiva e as práticas sociais a ele associadas contribuem objectivamente para a actividade de regulação social levada a cabo pelo Estado. Funcionando como “válvula de segurança”, a conciliação promovida pelo Estado contribui para a produção da ordem social, quer o seu resultado material seja um acordo, seja a persistência do desacordo.

O facto de, nos três processos estudados, o capital ter sempre feito valer os seus pontos de vista leva-nos a questionar a matriz liberal da lei dos instrumentos de regulamentação colectiva. O quadro legal parte do pressuposto normativo da autonomia e igualdade de poderes dos parceiros sociais, colocando todo o processo negocial no domínio da vontade das partes. Nesta perspectiva, o poder do capital poderá ser equilibrado socialmente pelo poder do lado do trabalho ou, em último recurso, pelo poder do Estado. Contudo, a realidade sociológica portuguesa demonstra que nem as associações de trabalhadores possuem um poder equivalente ao do capital nem o Estado intervém no sentido de repor esse equilíbrio.

#### 10. A administração do trabalho e as estratégias dos parceiros sociais

A administração do trabalho funciona como um mecanismo de “redução da complexidade” social<sup>(37)</sup> que está associada aos pedidos de intervenção estatal na composição dos conflitos. Não interferindo o Estado na negociação recai no princípio da boa fé negocial previsto na lei dos instru-

<sup>(37)</sup> Socorremo-nos do conceito de Luhmann de “redução da complexidade”, embora noutro contexto teórico. Para aprofundar esta questão, consultar Luhmann (1982) e Turner (1992:94 e ss).

mentos de regulamentação colectiva (Decreto-Lei nº 519-C/79, artigo 22º) a capacidade de orientar normativamente as acções dos actores sociais. Contudo, como se constatou as práticas das partes envolvidas têm outros quadros de referência para a acção, outros objectivos estratégicos a prosseguir <sup>(38)</sup>. Partindo dos três casos estudados é possível agrupar os comportamentos negociais dos parceiros sociais em categorias.

Em relação ao capital detectamos três tipos básicos de comportamento: demonstrar interesse e empenhamento pelos processos de conciliação, já que, em última análise, não se chegando a acordo nesta sede, pode-se sempre concretizar as propostas por acto de gestão nas empresas; seguir uma estratégia negocial de divisão entre os sindicatos da UGT e os da CGTP; procurar transferir o insucesso das negociações para os órgãos conciliatórios, pedindo conciliações sem qualquer vontade de alterar as posições <sup>(39)</sup>.

No que diz respeito ao trabalho, a estratégia seguida pelo Estado de isolamento da CGTP e de promoção da UGT, num quadro legal caracterizado pela ausência de critérios de aferição da representatividade das associações sindicais, contribuiu fortemente para a institucionalização do modelo "pluralista" e "competitivo" (Stoleroff, 1988:155) de relacionamento sindical <sup>(40)</sup>. O "efeito concorrencial" entre as duas centrais sindicais constitui-se assim num padrão previsível que influencia, dificultando-os, os processos de conciliação e ao qual se pode justificadamente imputar o insucesso de muitos processos. Com a excepção da observação nº 3, os restantes casos evidenciaram a importância para o Estado das clivagens no mundo sindical pois elas contribuem para a manutenção de um certo padrão de legitimidade e são funcionais para a regulação social <sup>(41)</sup>. O modelo competitivo de relacionamento entre os sindicatos da UGT e da CGTP não permite o questionamento casuístico do padrão de omissão do Estado, e reforça-o.

---

<sup>(38)</sup> Para uma análise feita a partir da teoria dos jogos do comportamento dos actores sociais face às normas processuais, pode consultar-se Adam e Reynaud (1984:245 e ss).

<sup>(39)</sup> Deste posicionamento dos representantes patronais e dos órgãos de gestão das empresas públicas nos dão conta alguns relatórios da DGRCT (cf. por exemplo DGRCT, Relatório Anual 1985).

<sup>(40)</sup> Deste efeito perturbador sobre a conciliação, nos dão conta alguns dos relatórios da DGRCT (Relatório Anual DGRCT 1984).

<sup>(41)</sup> Neste contexto parece-nos que para se falar em mudança de paradigma sindical baseado na Concertação Social (cf. Pinto, 1991) se deve levar igualmente em consideração a análise em extensão dos outros níveis de negociação do sistema de relações industriais.

Os comportamentos dos sindicatos perante a conciliação podem agrupar-se nos seguintes tipos básicos: manter uma atitude reivindicativa e interpelativa, por vezes excessivamente radical, pedindo responsabilidades e procurando obrigar o Estado a tomar posição face ao conflito; evitar responsabilizar o Estado durante o processo negocial, não o envolvendo mais profundamente no conflito, nem lhe assacando responsabilidades, e privilegiando o relacionamento com os representantes do capital.

A análise dos casos nº1 e nº2 leva-nos a reflectir sobre a distinção que a sociologia faz entre práticas sindicais mais politizadas, que tendem a trazer para a negociação a lógica da luta de classes, e práticas sindicais reformistas e neo-corporativas, que se disponibilizam a assumir posições mais flexíveis nos processos negociais. Como sabemos, há tendência para associar cada um destes padrões negociais, respectivamente, aos sindicatos da CGTP e aos sindicatos da UGT<sup>(42)</sup>. No entanto, a esta distinção deverão ser associados os factores derivados da luta pela representatividade e competição sindical, o que leva a que se identifique a diferença entre uma prática de flexibilidade negocial, que parte de um sindicato forte, e uma prática de facilitismo negocial, que parte de um sindicato menos representativo, em processo de expansão e de consolidação. Se é verdade que as lógicas diferenciadas da UGT e da CGTP surgem integradas nos esforços de blocos políticos antagónicos e o seu relacionamento é influenciado pela luta político-partidária (cf. Stoleroff, 1988:156) também é verdade que, presente-mente, os seus posicionamentos são em parte ditados pelas suas necessidades de afirmação no mundo sindical. Para além disso, o sindicalismo português, quer seja uma "versão particular de sindicalismo político" (Optenhogel e Stoleroff: 1985,1990), quer seja um sindicalismo que partilha das dificuldades generalizadas dos movimentos sindicais, privilegia em qualquer dos casos estratégias negociais focadas no Estado.

## Conclusão

Em conclusão, podemos afirmar que existe em Portugal, no domínio laboral, um modelo de produção da ordem social ao nível da negociação colectiva e das formas de resolução dos conflitos dela decorrentes que é regulado por princípios neo-liberais e de mercado. Ele contrasta com o que se passa na macro-concertação, que é tendencialmente regulada por

<sup>(42)</sup> Sobre esta distinção pode consultar-se entre outros Stoleroff (1988).

princípios de base neo-corporativa. Compreende-se assim que, perante o “insucesso” dos instrumentos de resolução dos conflitos, a parte que detém maior poder contratual faça valer o seu ponto de vista. Pensamos que terá ficado evidente a “afinidade electiva” entre política e administração, bem como o carácter contingente das normas jurídicas quando postas ao serviço dos modos de regulação social <sup>(43)</sup>. Por outro lado, o aproveitamento dos espaços formais da negociação promovidos pelo Estado para a realização de acordos informais <sup>(44)</sup> entre alguns dos parceiros sociais surge como uma característica dos processos de negociação. Finalmente, fica patente o excessivo centramento das lógicas de actuação dos parceiros sociais no Estado, bem como a heterogeneidade dos relacionamentos que o Estado com eles estabelece. ■

---

<sup>(43)</sup> Para aprofundar a temática da relação entre sistema político e sistema administrativo, consultar Offe (1984:220 e ss).

<sup>(44)</sup> Sobre a relação formal/informal nos processos sociais regulados pelo Estado através do Direito, pode consultar-se Santos (1988) e Fitzpatrick (1988).

## Referências Bibliográficas

116

- Abel, Richard 1982 "The Contradictions of Informal Justice", in Abel (org.), *The Politics of Informal Justice*, Vol.1, Nova Iorque, Academic Press.
- Adam, Gérard; Reynaud, J. D. 1984 *Sociologia do Trabalho. Os Conflitos*, Porto, Rés.
- Barreto, José 1992 "Portugal: Industrial Relations Under Democracy", in Anthony Ferner e Richard Hyman (org.), *Industrial Relations in the New Europe*, Basil.
- Bonafé-Schmitt, Jean Pierre 1992 *La Mediation: une justice douce*, Paris, Syros-Alternatives.
- Canotilho, J. Gomes; Moreira, Vital 1993 *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora [3ª edição].
- Costa, Hermes Augusto 1993 *Os Momentos da Construção de um Pacto Social em Portugal*, Fotocopiado, FEUC.
- Fernandes, A. Monteiro 1991 *Direito do Trabalho II - Relações Colectivas de Trabalho*, Coimbra, Almedina.
- Ferrão, A. et al 1991 "A conciliação como processo de composição de conflitos colectivos emergentes da celebração ou revisão de convenções colectivas de trabalho", Comunicação ao Seminário, *As Transformações do Sistema de Relações Profissionais em Portugal no Contexto do Diálogo Social*.
- Ferreira, António Casimiro 1993 *Contributos para uma Análise Sociológica dos Conflitos Colectivos de Trabalho*, Coimbra, FEUC, mimeo.
- Fitzpatrick, Peter 1988 "The Rise and Rise of Informalism" in Roger Mathews (org.), *Informal Justice?*, London, Sage.
- Guibentif, Pierre 1992 "Sociologia da Aplicação do Direito", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 12.
- Giner, Salvador; Arbós, Xavier 1993 *La gobernabilidad — Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI.
- Lima, Marinús Pires 1991 "Relações de Trabalho, Estratégias Sindicais e Emprego (1974-90)", *Análise Social*, 114.
- Lucena, Manuel; Gaspar, Carlos 1992 "Metamorfoses corporativas? — associações de interesses económicos e institucionalização da democracia em Portugal (II)", *Análise Social*, 115.
- Luhmann, Niklas 1982 *The Differentiation of Society*, New York, Columbia University Press.
- Mader, Luzius 1991 "A avaliação legislativa: uma nova abordagem do direito", *Legislação, Cadernos de Ciência de Legislação*, 1.
- Marques, M. M. L.; Ferreira, António C. 1991 "A Concertação Económica e Social: A Construção do Diálogo Social em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 31.

- Moura, João 1986 *Economia do Trabalho*, Lisboa, Fundação Oliveira Martins.
- Offe, Claus 1984 *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- Pinto, Mário 1990 "Les Relations Industrielles en Europe dans les Années 80", *Seminaire Organisé par la Commission Européenne et par le Cesos*, Florence.
- Pinto, Mário 1991 "Ensaio sobre a Concertação Social e a Mudança do Paradigma Sindical e Social", in *Portugal em mudança. Ensaio sobre a actividade do XI Governo Constitucional*. Lisboa, INCM.
- Reis, José 1992 *Os Espaços da Indústria — A regulação económica e o desenvolvimento local em Portugal*, Porto, Afrontamento. 117
- Rodrigues, Maria João 1988 *O Sistema de Emprego em Portugal — Crise e Mutações*, Lisboa, D. Quixote.
- Rosa, F. A. Miranda et al 1981 *Direito e Conflito Social*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Ruivo, Fernando 1990 "Local e Política em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 30.
- Santos, Boaventura de Sousa 1982 "O Estado, o Direito, e a Questão Urbana", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 9.
- Santos, Boaventura de Sousa 1982a "O Direito e a Comunidade: As Transformações Recentes do Poder do Estado nos Países Capitalistas Avançados", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 10.
- Santos, Boaventura de Sousa 1983 "Os Conflitos Urbanos no Recife: O Caso do Skylab", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 11.
- Santos, Boaventura de Sousa 1985 "Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português", *Análise Social*, nº 87/88/89.
- Santos, Boaventura de Sousa 1986 "Introdução à Sociologia da Administração da Justiça", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 21.
- Santos, Boaventura de Sousa 1988 "Uma Cartografia Simbólica das Representações Sociais: O Caso do Direito", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 24.
- Santos, Boaventura de Sousa 1990 "O Estado e os Modos de Produção do Poder Social", in *A Sociologia e a Sociedade Portuguesa na Viragem do Século*, Vol. II, Lisboa, Editorial Fragmentos.
- Santos, Boaventura de Sousa 1993 "O Estado, as Relações Salariais e o Bem-Estar Social na Semiperiferia: O Caso Português" in Santos (org.), *Portugal: Um Retrato Singular*, Porto, Afrontamento.
- Stoleroff, Alan; Optenhogel, Uwe 1985 "The Logics of Politically Competing Trade Union Confederations in Portugal: 1974-1984", in Eduardo de Sousa Ferreira e Walter C. Opello (org.), *Conflitos e Mudanças em Portugal 1974-1984*, Lisboa, Editorial Teorema.
- Stoleroff, Alan 1988 "Sindicalismo e Relações Industriais em Portugal", *Sociologia Problemas e Práticas*, 4.

António Casimiro  
Ferreira

- Teubner, Gunther 1987 "Juridification-Concepts, Aspects, Limits, Solutions", in Gunther Teubner (ed.), *Juridification of Social Spheres*, Berlim-Nova Iorque, De Gruyter.
- Turner, Jonathan 1991 *The Structure of Sociological Theory*, Califórnia, Wadsworth Publishing Company.
- Willke, Helmut 1986 "Three Types of Legal Structure", in Gunther Teubner (ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlim-Nova Iorque, De Gruyter.