



'Apenas ouvidos'?

O envolvimento do movimento sindical no Semestre Europeu no rescaldo da supervisão macroeconómica

Estudo de caso Portugal

Sumário executivo

Autoria:

Pedro Perista, Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS)

Heloísa Perista, Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS)

Este OSE Research Paper analisa o envolvimento das centrais sindicais portuguesas nos ciclos 'nacional' e 'europeu' do Semestre Europeu no período de 2014 a 2018. Explora as especificidades desse envolvimento (incluindo os canais de acesso pelo qual se processa) e as estratégias prosseguidas bem como os recursos à disposição dos sindicatos e que estes utilizam na sua interação com outros atores relevantes. Caracteriza, ainda, a influência das centrais sindicais na definição da agenda política nacional a este nível bem como nos produtos e resultados do Semestre.

A pesquisa baseou-se em métodos qualitativos, nomeadamente na análise de literatura e de fontes secundárias, incluindo documentos nacionais e europeus relacionados com o Semestre, alguns dos quais elaborados pelo movimento sindical. Para além disso, foram realizadas 14 entrevistas semiestruturadas, junto de representantes das duas centrais sindicais, de uma das confederações patronais nacionais, de ministérios e da representação da Comissão Europeia em Portugal, todos eles envolvidos no processo do Semestre Europeu.

Portugal integra o modelo da Europa do Sul no que se refere a relações laborais. A representatividade dos sindicatos Portugueses (medida através do número de pessoas sindicalizadas) tem decrescido nos últimos anos e deve ser considerada baixa em termos Europeus. Nos dois primeiros anos do período em análise assistiu-se a um enfraquecimento da negociação coletiva. Nos anos seguintes, porém, e particularmente em 2017 e 2018, tiveram lugar medidas legislativas importantes no que se refere ao diálogo social, em simultâneo com a eleição de um novo governo, apoiado por partidos de esquerda e centro-esquerda, para a legislatura 2015-2019.

O período entre 2014 e 2018 foi marcado pelo facto de nos anos anteriores (entre 2011 e 2014), o país ter estado sob um Memorando de Entendimento e sob as condições específicas de política económica nele subjacentes. Deste ponto de vista, durante este período, Portugal esteve sujeito a uma forte pressão por parte da União Europeia. Desde o fim desse período, porém, o país ganhou maior autonomia relativamente à União Europeia, o que levou Sabato (2018)¹ a considerar Portugal como um país sujeito a uma pressão moderada a forte. Isto significa que, apesar de tudo, a pressão exercida sobre Portugal foi ainda significativa.

Durante o período em análise, os temas-chave do Semestre nas áreas de política abordadas por este estudo, corresponderam, em grande medida, aos temas-chave do diálogo social a nível nacional : a) o aumento do salário mínimo e a sua relação com a produtividade e com a competitividade; b) o desemprego, incluindo o desemprego jovem e o de longa duração; c) a segmentação do mercado de trabalho; d) a sustentabilidade do sistema de pensões; e e) a redução da pobreza e o assegurar uma cobertura adequada por parte do sistema de proteção social, nomeadamente através do rendimento social de inserção.

É de realçar porém que, no que se refere ao estudo de caso analisado com maior profundidade em Portugal – o processo de aumento do salário mínimo – o Semestre não desempenhou um papel fundamental. Quando existe um paralelismo entre temas nacionais e mensagens do Semestre, estas tendem a ver-lhes atribuída uma menor relevância face ao contexto nacional, contexto que os diferentes interlocutores envolvidos assumem como aquele onde a ação verdadeiramente se desenrola.

E esta foi, de facto, a situação verificada, apesar da forte pressão exercida pela Comissão Europeia durante a maior parte do período 2014-2018, durante o qual várias Recomendações Específicas foram emitidas, aconselhando prudência na definição do salário mínimo de modo a mantê-lo alinhado com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade. Apenas em 2018 a Comissão Europeia reconheceu que as subidas do salário mínimo ocorridas tinham tido impactos positivos no rendimento dos/as trabalhadores/as com salários mais baixos e não tinham afetado negativamente a criação de emprego, incluindo a criação de emprego menos qualificado. Neste caso em concreto, a iniciativa do governo, apoiada por uma maioria parlamentar, esteve em conflito claro com as mensagens veiculadas pela Comissão Europeia, por exemplo através das Recomendações Específicas. As características do processo acabaram por reduzir a margem de manobra do movimento sindical a este nível.

¹ Sabato S. (2018) National Trade Union involvement in the European Semester - Analytical framework, available at: http://www.ose.be/invotunes/files/Invotunes_2018_RevisedAnalyticalFramework.pdf

O movimento sindical dispõe de três canais de acesso principais ao processo do Semestre Europeu: a) o Conselho Económico e Social, incluindo o Comité Permanente de Concertação Social; b) a comunicação direta com a Comissão Europeia/responsáveis pelo Semestre Europeu da representação da Comissão Europeia em Portugal; e c) reuniões bilaterais com o governo.

De uma maneira geral, as centrais sindicais nacionais entendem o seu envolvimento no Semestre Europeu como relevante e útil, ainda que os resultados da pesquisa sugiram que apenas algumas pessoas, sobretudo ao nível da confederação/união, e nomeadamente aquelas que desempenham funções de dirigente de topo ou de oficial de ligação ao Semestre Europeu, detêm um conhecimento mais completo dos instrumentos e procedimentos deste processo. Outro resultado importante é que muitos atores relevantes ao nível do diálogo social parecem, até certo ponto, ainda encarar o Semestre Europeu como uma continuidade da intervenção externa em Portugal, ou seja, como uma continuidade do Memorando de Entendimento. Também por esta razão, as Recomendações Específicas por país, emitidas pela Comissão Europeia, parecem ser por vezes entendidas como uma tentativa por parte daquela em 'continuar a mandar' em Portugal.

Consideram, ainda, que se trata de um processo muitas vezes subvertido desde o início e que as centrais sindicais deveriam ser chamadas a contribuir de uma forma mais ativa que não apenas a mera informação ou consulta. Como tal, descrevem o seu envolvimento mais como 'consulta' do que 'participação', algo que constitui, na opinião daqueles/as que as representaram, uma das barreiras-chave para este processo, a par dos prazos apertados associados ao processo de consulta.

As estratégias acionadas pelo movimento sindical para o seu envolvimento no processo do Semestre Europeu são sobretudo de base interna, de natureza eminentemente reativa às solicitações efetuadas. Os/as seus/suas representantes realçaram o desejo de influenciar o processo e os esforços envidados para tal. Porém, consideram que a sua influência real é baixa, situação que poderia ser diferente caso dispusessem de maiores recursos que permitissem um maior e mais aprofundado acompanhamento do processo.

Os resultados da pesquisa recomendam alguma prudência no que se refere à análise da capacidade das centrais sindicais nacionais em influenciar o Semestre Europeu. Parece difícil estabelecer nexos causais diretos. Numa perspetiva otimista, pode afirmar-se que o envolvimento das centrais sindicais nacionais no Semestre ao nível nacional e europeu promoveu o diálogo e a reflexão conjunta, o que contribuiu para, de alguma forma, influenciar o processo. Porém, tal influência parece limitada e dependente de um contexto geral que inclui, entre outros aspetos, o comportamento da economia nacional e o posicionamento relativo do governo e de outros parceiros sociais.

Parece existir, entre sindicalistas, a convicção de que a sua influência nos produtos e resultados do processo do Semestre Europeu, por exemplo nos Relatórios do País, nos Programas Nacionais de Reforma e nas Recomendações Específicas, é baixa. Há a convicção de que , sobretudo, a sua opinião é 'apenas ouvida'.

Ao nível nacional, o envolvimento no Conselho Económico e Social e no Comité Permanente de Concertação Social é muitas vezes assumido como um pré-requisito para o exercício de influência. Representantes ministeriais realçaram que, ao longo do tempo, algumas das preocupações expressas pelos sindicatos foram acolhidas e integradas. Realçaram, porém, também, que o envolvimento do movimento sindical poderia ser mais profícuo se as centrais sindicais fossem mais pró-ativas no que se refere à definição da agenda política a este nível. Tal conferir-lhes-ia maior capacidade para influenciar o processo de forma direta e maior probabilidade de verem as suas perspetivas incorporadas nos documentos finais.

Em sùmula, e de modo a garantir um envolvimento significativo e de qualidade, seria relevante que o movimento sindical português considerasse formas de fortalecer os seus recursos internos e externos, bem como a adoção de uma perspetiva mais pró-ativa no que se refere ao envolvimento no Semestre Europeu.

Contactos: Pedro Perista e Heloísa Perista, Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS).

Sítio na Internet do CESIS: www.cesis.org

Emails: pedro.perista@cesis.org; helois.perista@cesis.org

Sítio na Internet do projeto INVOTUNES: <http://www.ose.be/invotunes/>

Download da publicação: http://www.ose.be/EN/publications/ose_paper_series.htm

Como citar esta publicação: Perista, P. and Perista, H. (2019), 'Just being heard'? Engaging in the European Semester in the shadow of macroeconomic surveillance. Case study Portugal. National trade union involvement in the European Semester (INVOTUNES) project. OSE Working Paper Series, Research Paper No. 41, Brussels: European Social Observatory, May, 32 p.

Língua da publicação: Inglês

Com o apoio financeiro

