



A difícil mutação dos “modelos” sociais nórdicos (Suécia, Noruega, Finlândia, Islândia)

Agora que a Suécia e a Finlândia são membros da União Europeia, e após a entrada em vigor do Tratado sobre o Espaço Económico Europeu (1/1/1994), uma análise comparativa dos “modelos” sociais nórdicos (Suécia, Noruega, Finlândia e Islândia) parece-nos especialmente oportuna. Conquanto se encontrassem no seio dos regimes sociais-democratas que permitiram a sua emergência, estes modelos sobreviveram a coligações governamentais liberais. Entre as condições favoráveis à sua implantação, os factores políticos e institucionais tiveram primazia sobre os factores económicos. As competências e objectivos dos sistemas sociais nórdicos e, em particular, do seu sistema de relações profissionais, revelam-se, porém, eminentemente económicos. As instituições do sistema social criaram, efectivamente, sinergias absolutamente originais entre a esfera económica e a esfera social, sobretudo porque lograram conciliar os interesses de grupos particulares e o interesse geral, no âmbito de uma “economia negociada”. Estas instituições permitiram, concomitantemente, paliar os efeitos socialmente nefastos da economia de mercado.

Contudo, durante a década de 80, os sistemas sociais dos países nórdicos foram rudemente postos à prova, mercê, nomeadamente, da crescente internacionalização das suas economias, do avanço do liberalismo, de uma transformação interna da social-democracia, da diversificação do movimento sindical e do aumento do desemprego. Mais recentemente, a perspectiva da integração europeia viria a constituir mais um desafio.

Tendo em conta a nova conjuntura, tentaremos responder a duas questões: quais

as características constitutivas dos sistemas sociais nórdicos e as dinâmicas internas que lhes valeram a designação de “modelos sociais do norte da Europa”? Que evoluções afectaram, nos últimos quinze anos, estes sistemas sociais ditos em crise?¹

Origens e características dos modelos nórdicos

1. Historicamente, os modelos nórdicos, nas suas diferentes variantes nacionais, e, portanto, os sistemas de relações profissionais, tiveram por base, em primeiro lugar, a existência de *compromissos de classe* entre empregadores e sindicatos, concretizados através da assinatura de acordos de base, nos anos 30, na **Suécia**, **Noruega** e **Islândia** e, após a Segunda Guerra Mundial, na **Finlândia**. Tais compromissos eram, frequentemente, negociados em situação de crise e punham termo a intensos conflitos industriais envolvendo greves e *lock-out*. Institucionalizaram, de forma duradoura, o reconhecimento do exercício das prerrogativas patronais e, como contrapartida, o reconhecimento do exercício de certos direitos sindicais e da negociação colectiva.

2. Estes compromissos de classe, históricos, entre o capital e o trabalho foram possíveis, e iriam perdurar, graças à existência de *condições políticas favoráveis*, isto é, à presença, nestes países, de coligações políticas, no seio das quais os *sociais-democratas* detiveram, a partir dos anos 30, e durante um período relativamente longo, um papel relevante na cena política. Na **Suécia** e na **Noruega**, os sociais-democratas exerceriam o poder de



Janine Goetschy

Investigadora do
CNRS - Trabalho e
Formas de
Mobilidade
Universidade de
Nanterre

Os sistemas sociais nórdicos (Suécia, Noruega, Finlândia e Islândia), isto é, as instituições do Estado-Providência, bem como as relações profissionais, encontram-se numa fase de mutação de crucial importância na sua história. Numa perspectiva comparativa, serão aqui abordados as características destes modelos sociais e os novos desafios com que têm sido confrontados nos últimos quinze anos. Numa conjuntura que visava garantir o pleno emprego, assegurando paralelamente a modernização da economia, as políticas activas de emprego (e nomeadamente de formação) e as políticas macroeconómicas (expansão do sector público e desvalorizações sucessivas) desempenharam, até então, um papel-chave. A União Europeia põe parcialmente em causa estes mecanismos económicos tradicionais e a gestão do Estado-Providência encontra dificuldades. Pensamos, contudo, que os modelos nórdicos estão a ser afectados por uma crise financeira do seu Estado-Providência e não tanto por uma crise dos valores ou das instituições (cf. parceiros sociais com poderes e capacidade de representação, disciplinados face a Estados que procuram criar compromissos nacionais), que permanecem trunfos essenciais para a sua integração na União Europeia, presente ou futura.



“(...) durante a década de 80, os sistemas sociais dos países nórdicos foram rudemente postos à prova, (...). Mais recentemente, a perspectiva da integração europeia viria a constituir mais um desafio.”

“Historicamente, os modelos nórdicos, nas suas diferentes variantes nacionais, e, portanto, os sistemas de relações profissionais, tiveram por base, em primeiro lugar, a existência de compromissos de classe entre empregadores e sindicatos (...)”

“Saliente-se (...) que a clivagem dos interesses políticos se fez (...) também entre, por um lado, os interesses das zonas rurais, das regiões de pesca costeiras, de regiões isoladas e, por outro lado, os interesses das cidades. Esta dicotomia dos interesses da cidade e do campo ressurgue vigorosamente com o actual debate sobre a internacionalização e a europeização dos sistemas económicos nórdicos.”

1) Este artigo tem, sobretudo, por base as conclusões de um estudo comparativo mais amplo sobre os países nórdicos, financiado pela Comissão das Comunidades Europeias e publicado com o seguinte título: *Les modèles nordiques à l'épreuve de l'Europe*, La Documentation Française, Paris, 1994, 147 p.

forma hegemónica. Na **Finlândia** e na **Islândia**, a situação política foi algo diferente, em virtude da existência de uma esquerda dividida. A presença social-democrata foi, neste caso, menos maciça, embora igualmente permanente.

Saliente-se, no entanto, que a clivagem dos interesses políticos se fez, tradicionalmente, não apenas entre a esquerda e a direita, mas também entre, por um lado, os interesses das zonas rurais, das regiões de pesca costeiras, de regiões isoladas e, por outro lado, os interesses das cidades. Esta dicotomia dos interesses da cidade e do campo ressurgue vigorosamente com o actual debate sobre a internacionalização e a europeização dos sistemas económicos nórdicos.

A emergência de uma *hegemonia social-democrata duradoura*, na primeira metade deste século, resulta da conjunção dos quatro factores políticos seguintes. Em primeiro lugar, *a ausência histórica de uma alternativa política de direita*, forte e una, na qual a corrente capitalista poderia ter encontrado apoio. Na **Noruega**, à excepção dos armadores, não existe sequer uma classe capitalista nacional com peso político. No princípio do século, a economia foi dominada pelo investimento estrangeiro, sobretudo no sector primário. Se, no caso da **Suécia**, durante a fase de industrialização, é possível constatar a existência de um elevado número de empregadores suecos à frente de grupos que concentram indústrias de produção e exportadoras de produtos acabados, estes empregadores irão, porém, promover o desenvolvimento de uma confederação patronal poderosa, centralizada e independente, em detrimento de uma ligação política directa. A situação **finlandesa** distingue-se, também neste aspecto, da dos outros países nórdicos, uma vez que o patronato esteve, até à Segunda Guerra, estreitamente ligado aos partidos de direita: numa economia dominada pela indústria florestal até 1950, é sobretudo o patronato do sector da pasta de papel que, na década de 30, assumirá papel de relevo, aliando-se aos governos de direita para reprimir os sindicatos.

Em segundo lugar, nestes quatro países nórdicos, o movimento social-democrata, para impor a sua presença no século XX, estabeleceu *alianças* úteis com os

partidos ditos agrários, que representavam agricultores, pescadores e trabalhadores do sector florestal.

Em terceiro lugar, a existência de um *movimento sindical cedo unificado*, mantendo *ligações estreitas* e privilegiadas com o partido social-democrata, contribuiu em grande medida para consolidar o poder da social-democracia, pelo menos na **Suécia** e na **Noruega**. Todavia, na **Finlândia** e na **Islândia**, as relações entre sindicatos e social-democracia serão, até aos anos 70, marcadas pela história das divisões políticas no seio da sua principal central operária confederal. No entanto, a partir da década de 70, assiste-se, nestes dois países, à reunificação do movimento sindical e a um reforço da cooperação entre as forças políticas, daí resultando uma maior *convergência* com a situação na Noruega e na Suécia.

Por fim, a força essencial da social-democracia dos países nórdicos residiu na sua capacidade e carácter reformadores, que dariam forma ao modelo escandinavo, nas suas variantes nacionais. *Como contrapartida da aceitação do desenvolvimento tecnológico, da racionalização do sector empresarial, da mobilidade do mercado de trabalho e da moderação salarial, que contribuiriam para um crescimento activo e para a estabilidade dos preços, o projecto reformista da social-democracia*, fruto de um compromisso social entre os sindicatos, os empregadores e o Estado, *propunha o pleno emprego, a solidariedade salarial e as vantagens do Estado-Providência*.

3. Além da sua dimensão política, os modelos nórdicos e o contrato social que lhe é subjacente têm a sua origem na existência, desde o princípio do século, de *actores sindicais e patronais centralizados e poderosos*. A primeira confederação *sindical* surge na Suécia, em 1898 (LO), na Noruega, em 1899 (LO), na Finlândia, em 1907 (SAK) e na Islândia, em 1916 (FTI). A ameaça de movimentos sindicais fortes conduz o *patronato* a organizar-se desde muito cedo, segundo um modelo centralizado semelhante ao dos sindicatos operários, na Suécia (criação da SAF, em 1902), na Noruega (criação da NAF, em 1900), na Finlândia (STK, em 1907) e na Islândia (criação da FEI, em 1934). Na realidade, só nos anos 50 a Finlândia as-



sistiria a uma verdadeira centralização do poder do patronato.

□ A opção das confederações sindicais e patronais pela via da centralização permitia exercer um grau relativamente elevado de *disciplina interna* sobre os seus membros. Tratava-se de uma condição organizacional necessária ao funcionamento do famoso modelo nórdico, cujo desenvolvimento era aguardado com expectativa. Mas organização centralizada não era, de modo algum, sinónimo de ausência de democracia interna. Bem pelo contrário, uma das características frequentemente negligenciadas pela análise dos movimentos sindicais nórdicos é a sua capacidade de aliar, com êxito, centralização e descentralização no processo interno de tomada de decisão. De facto, a *democracia interna* nos aparelhos sindicais é exercida de modo variável, consoante os países. Se fosse necessário proceder a uma classificação dos movimentos sindicais de acordo com o seu grau de centralização, analisando, por exemplo, o processo interno de aprovação das negociações colectivas, a **Suécia** viria em primeiro lugar, seguida da **Noruega**, da **Finlândia** e da **Islândia**. Alguns autores defendem que este modo mais democrático de funcionamento interno a nível sindical, na Noruega, Finlândia e Islândia, onde a diversidade dos pontos de vista encontra expressão, explica também a crescente necessidade, por parte do Estado, de intervir nas negociações colectivas, de modo a garantir o êxito dos compromissos centrais e reconciliar a diversidade de interesses, através da mediação ou mesmo da arbitragem compulsiva.

De uma forma global, a centralização sindical foi muito elevada, em virtude da renegociação dos “acordos ditos de base”, que definem as regras do jogo social relativamente a um grande número de aspectos, do poder exercido sobre o governo em matéria de política económica e legislativa, bem como nas instâncias públicas ou para-públicas de natureza tripartida ou bipartida.

□ O poder das confederações sindicais nórdicas deve-se à sua ampla representatividade, sempre crescente. As suas *elevadas taxas de sindicalização* são únicas no mundo, sendo actualmente superiores a 85 %, na Islândia, 85 % na Finlândia, 81 %

na Suécia e 57 % na Noruega. Ao contrário dos outros países europeus, na Escandinávia não existiu crise dos efectivos sindicais nos últimos quinze anos. Entre outros factores que poderão explicar a elevada sindicalização, é de salientar a importância da sindicalização feminina, a sindicalização maciça no sector dos serviços, quando a indústria entrou em relativo declínio em proveito deste sector, e, por fim, a qualidade dos resultados da acção sindical, a nível da sociedade e da empresa.

4. Apoiando-se na centralização dos actores sindicais e patronais e num projecto político social-democrata que aposta na regulação dinâmica e interactiva entre políticas macroeconómicas e políticas sociais, a *negociação colectiva* foi estruturada de *modo mais centralizado*, no caso do sistema nórdico. A manutenção dos grandes equilíbrios económicos e as políticas de solidariedade salarial exigiam a centralização da negociação.

Quais eram os objectivos especificamente nórdicos da *política de solidariedade salarial*? Quatro tipos de razões a motivavam: a) tratava-se, em primeiro lugar, de desenvolver uma estrutura salarial com base, não no desempenho económico dos diferentes sectores ou empresas, mas na *natureza e exigências do trabalho efectuado*, por forma a reduzir as diferenças salariais entre sectores industriais com elevadas taxas de lucro e sectores não lucrativos, entre empresas lucrativas e menos lucrativas, entre postos de trabalho qualificados e não qualificados (este último objectivo impor-se-á um pouco mais tarde, com as políticas que preconizam salários baixos); b) com base na fixação de normas centrais médias, a política de solidariedade deveria constituir um factor de *moderação salarial*, permitindo, assim, “conter” as reivindicações nos sectores lucrativos e dinâmicos, orientados para a exportação, sujeitos às vicissitudes da concorrência internacional, e que assumiam, por vezes, um peso importante na economia destes países; c) a norma média fixada no plano interprofissional devia, em suma, contribuir para *excluir as empresas ineficientes*, incapazes de assumir tal custo, e incentivar as empresas a racionalizarem a produção e a gestão; d) a referida política devia promover a *mobilidade do emprego*. Com efeito,

“Como contrapartida da aceitação do desenvolvimento tecnológico, da racionalização do sector empresarial, da mobilidade do mercado de trabalho e da moderação salarial (...) o projecto reformista da social-democracia (...) propunha o pleno emprego, a solidariedade salarial e as vantagens do Estado-Providência.”

“Além da sua dimensão política, os modelos nórdicos e o contrato social que lhe é subjacente têm a sua origem na existência, desde o princípio do século, de actores sindicais e patronais centralizados e poderosos.”

“(...) uma das características frequentemente negligenciadas pela análise dos movimentos sindicais nórdicos é a sua capacidade de aliar, com êxito, centralização e descentralização no processo interno de tomada de decisão.”

As “(...) elevadas taxas de sindicalização são únicas no mundo, sendo actualmente superiores a 85 %, na Islândia, 85 % na Finlândia, 81 % na Suécia e 57 % na Noruega.”



“A especificidade dos modelos nórdicos reside na vontade de enquadrar e circunscrever a negociação salarial susceptível de se desenrolar a níveis inferiores, através de uma negociação central interprofissional que define, em bases sólidas, o pacote global de aumentos salariais.”

“Tendo funcionado de forma relativamente eficaz nos anos 60 e 70, o sistema centralizado de negociação colectiva viria a conhecer inúmeras transformações nas duas décadas seguintes (1980 e 1990), devido a pressões descentralizadoras de natureza múltipla.”

“Paradoxalmente, as relações profissionais nos países nórdicos são, simultaneamente, objecto de uma grande autonomia dos parceiros sociais e de uma forte intervenção do Estado.”

“A intervenção do Estado foi, tradicionalmente, mais frequente nos países com movimentos sindicais menos unitários, como no caso da Noruega (...) ou mesmo da Finlândia (...)”

num sistema salarial onde as disparidades sectoriais e entre empresas são reduzidas, a perda das vantagens adquiridas não é significativa para um assalariado que muda de empresa. Ora, a mobilidade geográfica e sectorial constituía, precisamente, um dos elementos-chave do pleno emprego.

Não se trata, obviamente, de apresentar uma imagem simplista da negociação colectiva nos países nórdicos. De facto, esta desenrola-se a quatro níveis, a saber, a nível da empresa, do ramo de actividade, a nível interprofissional, agrupando alguns sectores (por exemplo, sector privado, sector público), e interprofissional de âmbito nacional. A especificidade dos modelos nórdicos reside na vontade de enquadrar e circunscrever a negociação salarial susceptível de se desenrolar a níveis inferiores, através de uma negociação central interprofissional que define, em bases sólidas, o pacote global de aumentos salariais.

Tendo funcionado de forma relativamente eficaz nos anos 60 e 70, o sistema centralizado de negociação colectiva viria a conhecer inúmeras transformações nas duas décadas seguintes (1980 e 1990), devido a pressões descentralizadoras de natureza múltipla.

5. Paradoxalmente, as relações profissionais nos países nórdicos são, simultaneamente, objecto de uma grande *autonomia dos parceiros sociais e de uma forte intervenção do Estado*.

Na maior parte dos casos, os actores sociais estruturaram-se de forma autónoma, justamente para evitar a ingerência do Estado. No entanto, esta ingerência no sistema de negociação dos salários viria a ser relativamente importante nestes quatro países, visando, em geral, promover a aceitação de políticas de austeridade salarial, no âmbito de um intercâmbio político mais amplo, cujos comandos se encontravam exclusivamente nas mãos do Estado (em troca de transferências sociais, do ajustamento da política fiscal, de uma melhor política da habitação, da garantia do controlo dos preços, de políticas destinadas a fomentar o emprego, etc.). Tais políticas de austeridade tinham como fundamento político e económico o duplo objectivo de garantir o pleno

emprego e assegurar a competitividade da economia.

A intervenção do Estado foi, tradicionalmente, mais frequente nos países com movimentos sindicais menos unitários, como no caso da **Noruega** - onde os sindicatos de “colarinhos brancos” se encontram mais divididos e existe uma menor densidade sindical - ou mesmo da **Finlândia**, onde o movimento sindical se apresentava mais dividido segundo critérios políticos. Por outro lado, na Noruega, a importância assumida, na sua fase de industrialização, pelo investimento estrangeiro, sobretudo nos sectores ligados à exportação (armadores, sector florestal, produtos semi-acabados, indústria química), explica também o papel inicialmente mais intervencionista do Estado, em matéria de política económica, industrial e social. Nestes dois países, seriam repetidamente postas em prática verdadeiras políticas de rendimentos. Na **Suécia**, onde se mostraria mais forte a capacidade de autonomia dos parceiros sociais na regulação económica, a ingerência governamental viria a fazer-se sentir na década de 80, em virtude da divisão dos interesses dos assalariados e em oposição às crescentes pressões patronais no sentido da descentralização da negociação. O patronato sueco considerara que a vaga legalista dos anos 70, resultante do desmedido poder sindical exercido sobre o governo social-democrata, punha termo à regra da autonomia dos parceiros sociais e justificava uma mudança de estratégia da sua parte.

6. Que papel desempenharam os *factores económicos* na implantação dos modelos nórdicos? As condições económicas iniciais e os ritmos do desenvolvimento industrial foram muito diferentes. Enquanto a **Suécia** foi cedo marcada por uma economia aberta, orientada para a exportação, que, justamente para garantir a sua competitividade, concebeu um modelo assente na moderação salarial, na mobilidade de emprego e na aceitação da mudança tecnológica, o contexto dos outros três países era diferente. Na **Noruega**, **Finlândia** e **Islândia**, a criação de compromissos nacionais seria, sobretudo, promovida por uma economia nacional protegida.

7. Uma leitura histórica da criação e funcionamento do sistema de relações pro-



fissionais de cada um dos quatro países até aos anos 70 conduz a aproximar a Suécia e a Noruega, por um lado, e a tratar a Finlândia e a Islândia como casos um pouco à parte. Mas, com os anos, multiplicar-se-ão *as convergências* entre os quatro países.

A **Finlândia** constitui um caso específico, por várias razões: uma industrialização mais tardia, um contexto de luta de classes que perdurará até depois da Segunda Guerra, uma maior divisão no seio dos agentes sindicais, uma situação política mais complexa, um partido social-democrata dividido, um patronato tardiamente organizado e o atraso na implementação das práticas de negociação colectiva. São essencialmente factores ligados à luta de classes e à cena política que explicam esta especificidade inicial da Finlândia. Porém, após a Segunda Grande Guerra, verifica-se um progressivo *alinhamento* com o sistema sueco e norueguês, graças a uma mudança de comportamento do patronato no sentido de um sistema centralizado de negociação, à reunificação sindical, a partir de 1969, e ao apaziguar das tensões no seio da esquerda.

Quanto à **Islândia**, o seu sistema de relações sociais foi também, inicialmente, marcado por uma social-democracia incipiente e por um menor desenvolvimento do Estado-Providência, mas, sobretudo, pelo carácter mais informal das relações, em virtude da pequena dimensão das suas empresas. No entanto, também neste caso se verificaria uma cada vez maior *convergência* com os outros países nórdicos. Este alinhamento culminará nos famosos pactos sociais nacionais de 1989 e 1990, que, pela primeira vez, lograriam estabilizar uma economia intrinsecamente instável devido à própria natureza do sector das pescas.

A crescente convergência entre os sistemas nórdicos de relações profissionais emana, com efeito, de uma relativa homogeneidade de factores institucionais, culturais e políticos característicos do mercado de trabalho, da intensa cooperação entre governos e actores políticos e sociais em cada país, mas também dos efeitos de mimetismo ligados, em ampla medida, à experiência da cooperação nórdica, institucionalizada, desde 1952, no âmbito do Conselho Nórdico.

II. Modelos em crise?

1. O impacto da internacionalização das economias

Em relação aos outros países da OCDE, as características comuns às economias dos quatro países são as seguintes. Em primeiro lugar, uma situação de grandes *contrastos* entre, por um lado, *sectores ligados à exportação*, competitivos e sujeitos às leis da concorrência internacional e, por outro lado, um sector público de grande dimensão e sectores económicos *protegidos* (agricultura, habitação, transportes, serviços do sector privado e alguns ramos industriais), que beneficiavam, até então, de notórias vantagens sociais e salariais. De facto, os países nórdicos são caracterizados pela existência de economias abertas, orientadas para a exportação, onde as matérias-primas (petróleo e gás, na Noruega), o sector florestal (Finlândia) e as pescas (Islândia) têm ainda um papel fundamental. A Suécia demarca-se pela crescente importância da sua indústria de produção de produtos acabados. Na Finlândia, o termo dos acordos de “clearing” com a ex-URSS, em 1990, atingiu gravemente as indústrias exportadoras tradicionais da metalurgia e dos têxteis. A Noruega, a Finlândia e a Islândia são, assim, especialmente *vulneráveis à evolução do preço das matérias-primas ou aos imprevistos do sector das pescas*. Por outro lado, a partir de meados da década de 60, o sector público não parou de crescer nos quatro países, nomeadamente na Suécia e Noruega, embora menos na Finlândia e na Islândia.

No final dos anos 80 e princípios da década de 90, os quatro países atravessariam um grave *período de recessão*. O factor mais alarmante, nesta nova fase de internacionalização das economias nórdicas, reside no aumento sem precedentes das respectivas *taxas de desemprego*: 19,9 % na Finlândia, 10,4 % na Suécia, 5,6 % na Noruega (em 1994, segundo estatísticas do Conselho Nórdico). Na Islândia, esta taxa é de apenas 3,1%, mas tende a aumentar e importa referir que as flutuações do emprego são acentuadas no Inverno, em dois sectores-chave, as pescas e a indústria da construção. Devido a factores climáticos, à superfície dos seus territórios e ao isolamento geográfico, os países nórdicos apresentam importantes

“Uma leitura histórica da criação e funcionamento do sistema de relações profissionais de cada um dos quatro países até aos anos 70 conduz a aproximar a Suécia e a Noruega, por um lado, e a tratar a Finlândia e a Islândia como casos um pouco à parte. Mas, com os anos, multiplicar-se-ão as convergências entre os quatro países.”

“A crescente convergência (...) emana, com efeito, de uma relativa homogeneidade de factores institucionais, culturais e políticos característicos do mercado de trabalho, da intensa cooperação entre governos e actores políticos e sociais em cada país, mas também dos efeitos de mimetismo ligados, em ampla medida, à experiência da cooperação nórdica, institucionalizada (...) desde 1952.”

“(...) a partir de meados da década de 60, o sector público não parou de crescer nos quatro países, nomeadamente na Suécia e Noruega, embora menos na Finlândia e na Islândia.”

“No final dos anos 80, e princípios da década de 90, os quatro países atravessariam um grave período de recessão.”



“Devido a factores climáticos, à superfície dos seus territórios e ao isolamento geográfico, os países nórdicos apresentam importantes disparidades regionais, no que diz respeito ao desemprego, com taxas que atingem os valores mais elevados nas regiões periféricas.”

“Nestes quatro países, os custos do Estado-Providência foram sujeitos a grande controlo, durante esse período (início da década de 90), tendo sido adoptadas inúmeras medidas (...)” para os reduzir.

“A posição outrora dominante dos sociais-democratas no sistema político, sobretudo no caso da Suécia e da Noruega, e, em menor medida, na Finlândia e na Islândia, foi significativamente reduzida nos anos 80 e 90.”

“Nos anos 80 e 90, a negociação colectiva foi marcada por uma crescente ingerência do Estado.”

disparidades regionais, no que diz respeito ao desemprego, com taxas que atingem os valores mais elevados nas regiões periféricas.

Perante esta situação, foram adoptadas políticas de austeridade sem precedentes e, nomeadamente, políticas de rendimentos baseadas em compromissos nacionais espectaculares, que apelam, com redobrada intensidade, à solidariedade nacional, já invocada no passado. Simultaneamente, os governos adoptaram todo um conjunto de medidas de emergência destinadas a incentivar o emprego, especialmente dos desempregados de longa duração e dos jovens.

Já na década de 80, mas, sobretudo, no início dos anos 90, os quatro países empreenderam uma política de *liberalização dos mercados e instituições financeiras* e, excepto a Islândia, *alinham as suas moedas nacionais com o ecu*. Estas medidas acarretaram uma redução da sua autonomia financeira, tornando caduca a prática de desvalorizações sucessivas, que constituía a tradicional válvula de segurança dos países nórdicos, muito utilizada pelos governos. Contudo, as crises financeiras que se fizeram sentir em finais de 1992, obrigaram três países nórdicos (a Noruega, a Finlândia e a Suécia) a desvalorizar ou a permitir a flutuação das suas moedas. De um modo geral, nos últimos dez anos, os seus governos de direita, mas também sociais-democratas, adoptaram *políticas económicas de inflexão manifestamente mais liberais*, tendo em vista reactivar as forças do mercado e acelerar a inserção destas economias no contexto da economia internacional, designadamente europeia.

Nestes quatro países, os custos do *Estado-Providência* foram sujeitos a grande controlo, durante esse período, tendo sido adoptadas inúmeras medidas para “privatizar” uma parte dos serviços sociais, melhorar a competitividade do sector público (Estado e municípios) e reduzir os seus efectivos, bem como o montante das prestações e benefícios sociais (por exemplo, redução dos subsídios por doença, do número de dias de férias, dos subsídios de desemprego, subida da idade da reforma, etc.). A Agência para o Emprego procedeu à adopção de reformas neste sentido, respectivamente na

Suécia e na Finlândia. Existem, desde o início da década de 90, importantes reduções orçamentais, principalmente nestes dois últimos países.

Além da perda de autonomia monetária e da exigência de uma maior competitividade, a internacionalização das economias nórdicas suscita uma terceira questão: a extensão dos investimentos internacionais dos grandes grupos suecos, mas também noruegueses e finlandeses, constitui uma ameaça à coesão dos sistemas de produção nacionais, porquanto os investimentos são feitos em detrimento destes. Na Suécia, por exemplo, a produção das empresas suecas no estrangeiro ultrapassa, actualmente, a produção exportada por essas mesmas empresas.

2. Fim da hegemonia social-democrata, alternância política e coligações políticas de geometria variável

A posição outrora dominante dos sociais-democratas no sistema político, sobretudo no caso da Suécia e da Noruega, e, em menor medida, na Finlândia e na Islândia, foi significativamente reduzida nos anos 80 e 90. Por toda a parte, emergiram partidos de direita e do centro e assistiu-se à sucessão de governos de coligação de geometria variável. Actualmente, na Noruega e na Suécia existem governos sociais-democratas minoritários, desde finais de 1990 e de 1994, respectivamente. Desde 1991, o poder é exercido por uma coligação entre os sociais-democratas e a direita, na Islândia, e por uma coligação de centro-direita, na Finlândia. Os próprios partidos sociais-democratas mudaram, pressionados por correntes de pensamento liberais que se manifestaram no seu seio. Face à tradicional dicotomia esquerda-direita, assistiu-se ao aparecimento de novas tendências políticas (nomeadamente os Verdes): a cena política é doravante mais variada e mais fragmentada.

3. Que possibilidades de sobrevivência para a negociação centralizada?

Nos anos 80 e 90, a negociação colectiva foi marcada por uma *crescente ingerência do Estado*, cuja intervenção já fora, anteriormente, notória na Finlândia e na Noruega. Mas o fim da autonomia dos parceiros sociais em benefício da inge-



rência governamental teve especial repercussão na Suécia.

Quais as *razões comuns* a esta crescente intervenção dos governos nas questões salariais? Uma maior concorrência entre os sindicatos de “colarinhos brancos”, do sector público e de operários (LO), fortes tensões entre sectores sujeitos a concorrência económica intensa e sectores menos expostos conduziram a uma inflação dos aumentos salariais, à fragmentação da negociação centralizada, ao fenómeno de quebra dos salários e ao aumento da conflitualidade. Ao defender a descentralização, o patronato fomentou amplamente esta divisão. Ora, perante os constrangimentos de uma crescente internacionalização, e com vista a transferir mais recursos dos salários para os lucros e a gerir, como no passado, os equilíbrios económicos, o governo chama a si a tarefa de travar a segmentação da negociação centralizada, mediante o recurso a várias formas de políticas de rendimentos, designadamente de “políticas de rendimentos negociadas”, e da intervenção frequente de entidades mediadoras ou de arbitragem.

Dividida entre as forças de tendência centralizadora, por um lado, e as forças descentralizadoras, por outro, *qual o futuro da negociação centralizada tão característica dos quatro países nórdicos?* Os pactos sociais de emergência e de salvação nacional (como os estabelecidos nos fins da década de 80 e princípios dos anos 90), destinados a enfrentar situações de acentuada crise económica, só funcionam se forem a excepção e a experiência do passado mostra bem que a gravidade da recessão não pode ser repetidamente invocada. Assim, uma vez que o Estado se encontra cada vez menos em condições de oferecer contrapartidas sociais para a austeridade, e que os empregadores já não vêem na negociação centralizada as vantagens do passado (principalmente devido à impossibilidade de evitar a instabilidade dos salários e ao seu desejo de diversificação e flexibilização das políticas salariais), que os interesses dos assalariados se mostram cada vez mais divididos, a sobrevivência duradoura dos compromissos nacionais sob a égide do Estado parece ameaçada. Os governos constatarem a existência destas dificuldades e surge, aliás, na Finlândia e na Suécia,

a vontade de *dissociar cada vez mais a esfera das relações profissionais e, portanto, da negociação colectiva, da esfera da gestão do Estado-Providência*. Na Suécia, onde é maior o risco de falência do modelo nórdico, os sociais-democratas continuam a defender um sistema centralizado de negociação, que daria, contudo, um maior papel às forças do mercado e paliaria algumas das desvantagens da solidariedade salarial.

A remodelação do sistema de negociação visa atingir novos equilíbrios entre o grau de coordenação desejável para os acordos de sectores e a articulação entre estes e os acordos de empresas para cada sector (que tolerância em matéria de redução salarial?).

Neste âmbito, a evolução e tendências da *cartelização* (o agrupamento de federações de diversos sindicatos em cartéis de negociação, a fim de conduzirem as negociações para um determinado sector, como o sector público, por exemplo), que ora traduzem o agrupamento de múltiplos actores e centralização, ora significam divisão da negociação devido à multiplicação de cartéis, irão ter um papel de importância estratégica.

A negociação colectiva nos países nórdicos debate-se actualmente com o seguinte dilema. Por um lado, a importância respectiva dos níveis de negociação dependerá, cada vez mais, da forma como os actores sindicais e patronais se reorganizarem mutuamente para formar novas unidades de negociação (cartéis) consideradas mais adequadas à defesa dos seus interesses. Por outro lado, estes reajustamentos que visam, justamente, corrigir alguns dos desvios dos modelos nórdicos (desaparecimento da hierarquia salarial, com salários que retribuem de modo insuficiente a qualificação, pouca retribuição da qualificação do operariado em relação a empregados não qualificados, etc.) e que anunciam uma maior descentralização, devem fazer-se sem colocar em risco os equilíbrios económicos globais.

4. Sindicatos e associações patronais: a transformação dos aparelhos, programas e estratégias

As décadas de 80 e 90 assistiram a movimentos de *reestruturação interna*, tanto a

“(...) perante os constrangimentos de uma crescente internacionalização, (...) o governo chama a si a tarefa de travar a segmentação da negociação centralizada (...)”

“(...) surge, aliás, na Finlândia e na Suécia, a vontade de dissociar cada vez mais a esfera das relações profissionais e, portanto, da negociação colectiva, da esfera da gestão do Estado-Providência.”

“(...) a evolução e tendências da cartelização (...) que ora traduzem o agrupamento de múltiplos actores e centralização, ora significam divisão da negociação devido à multiplicação de cartéis, irão ter um papel de importância estratégica.”



“Da parte dos sindicatos (...)” as reestruturações internas “foram impostas pelas exigências de transformação do sistema de negociação colectiva e pelas crescentes tensões entre confederações operárias tradicionais e confederações de “colarinhos brancos”.”

“(...) já em 1988 houvera uma fusão entre cinco federações da indústria do sector privado, para contrabalançar o peso das federações do sector público e dos serviços.”

“Entre as associações patronais com vocação social e as associações com competência económica, estabeleceram-se agrupamentos (...) em alguns sectores. Estes processos de unificação têm como objectivo tornar as actividades mais eficientes, menos onerosas e a defesa dos interesses comuns, designadamente no plano europeu.”

“(...) mudanças visíveis das estratégias patronais (...)” que visam “a descentralização da negociação, a flexibilização das relações laborais, principalmente a nível dos salários e da organização do trabalho, uma legislação social menos rígida e numa parcial contestação do Estado-Providência.”

nível de sindicatos como das associações patronais. **Da parte dos sindicatos**, estas reestruturações foram impostas pelas exigências de transformação do sistema de negociação colectiva e pelas crescentes tensões entre confederações operárias tradicionais e confederações de “colarinhos brancos”. Assinale-se que a topografia sindical é relativamente simples e apresenta semelhanças entre países nórdicos. Existem, regra geral, três tipos de actores: uma confederação de origem operária, uma confederação de empregados-técnicos, uma confederação de assalariados que possuem um diploma académico ou seu equivalente. De um modo geral, cada uma destas abrange simultaneamente o sector público e o privado.

Em virtude do aumento do número dos seus efectivos, registado num período de vinte anos, as confederações de “colarinhos brancos” (a dos empregados e a dos académicos) manifestaram tendência para se aproximarem das confederações operárias tradicionais e para reduzirem a importância do seu papel, em tempos dominante. Para mais, nas confederações operárias, a parte ocupada pelo sector público adquiriu influência, tornando-se mesmo dominante, originando importantes divisões internas. Seria a LO norueguesa a levar mais longe as reflexões em matéria de reestruturação, com vista à preparação do seu congresso de 1993. Tratar-se-á de optar entre privilegiar a dimensão do ramo de actividade, a da profissão ou posto de trabalho ocupado ou a do sector (público/privado), na remodelação sindical. Mas já em 1988 houvera uma fusão entre cinco federações da indústria do sector privado, para contrabalançar o peso das federações do sector público e dos serviços. Surgiram igualmente propostas de fusão quando do congresso da LO sueca, em 1991.

Não obstante estas tensões, a LO (“colarinhos azuis”) e a TCO, na Suécia, multiplicaram, de forma exemplar para os outros países nórdicos, os intercâmbios e alianças no âmbito de uma cooperação conflitual.

No que diz respeito ao patronato, as reestruturações internas surgiriam igualmente nas décadas de 80 e 90, principalmente no sector privado. Entre as associações patronais com vocação social e as associações com competência económica, estabeleceram-se agrupamentos, nomeada-

mente na **Finlândia** e na **Suécia**, a nível nacional, e na **Noruega**, em alguns sectores. Estes processos de unificação têm como objectivo tornar as actividades mais eficientes, menos onerosas e a defesa dos interesses comuns, designadamente no plano europeu. Além disso, à semelhança dos sindicatos, procede-se à fusão entre pequenas federações patronais. Por fim, as grandes federações como as do sector metalúrgico procedem também a uma redefinição dos papéis, a fim de se adaptarem à progressiva descentralização da negociação colectiva: relativamente aos seus membros, a federação assumirá cada vez mais um papel de aconselhamento, em vez do de negociador directo.

Nos quatro países, as *tensões ao nível das relações sindicatos-patronato*, na década de 80 e princípios dos anos 90, resultam essencialmente *das mudanças visíveis das estratégias patronais* que visam a descentralização da negociação, a flexibilização das relações laborais, principalmente a nível dos salários e da organização do trabalho, uma legislação social menos rígida e numa parcial contestação do Estado-Providência. É na **Suécia** que a ofensiva patronal liberal é a mais espectacular e politizada. Empreendida mais de dez anos antes, atingiria o seu apogeu com a retirada da SAF das instâncias tripartidas, em 1992.

Eis algumas características dos conflitos dos últimos dez anos, nos quatro países: a generalização do sistema de negociação centralizada ao conjunto das confederações sindicais deu lugar a uma vaga de comparações entre grupos e cartéis na negociação, saldando-se por uma multiplicação dos conflitos. Por outro lado, aumenta a tendência para a greve por parte dos empregados do sector público, sobretudo das mulheres, bem como a sua militância. São sobretudo reivindicações de natureza salarial que conduzem à greve. Nos países nórdicos, é possível assinalar um número significativo de curtos períodos de suspensão do trabalho, a nível das empresas, nomeadamente na sequência de medidas de reorganização.

Quando comparados com os dos anos 70, *os programas sindicais* dos países nórdicos, na década de 80, não demonstraram grande inovação ou originalidade. Refira-se que as propostas sindicais haviam



permitido, nos anos 70, avanços notórios em matéria de legislação social, principalmente nos quatro domínios seguintes: segurança e condições de trabalho, protecção do emprego, democracia industrial, igualdade de oportunidades e não-discriminação entre homens e mulheres. Nos últimos dez anos, os progressos legais (ou os obtidos pelos acordos de base) nestas matérias foram bem mais discretos.

Em relação aos outros movimentos sindicais, as características hoje mais marcantes dos programas sindicais nórdicos residem na maior importância atribuída às questões referentes à sociedade, como a política de defesa do ambiente e a protecção do consumidor, ou ainda as propostas concretas para a reforma do Estado-Providência. A vertente internacional ampliou-se: para além da expressão dos receios face às consequências da integração europeia, existe uma afirmação da vontade de uma crescente europeização e internacionalização dos respectivos movimentos sindicais. A cooperação nórdica entre confederações regista um redobrado interesse ao nível da informação-consulta dos assalariados, que conduziu à criação de *comités de grupos escandinavos*.

É ainda necessário realçar a preocupação permanente, por parte dos sindicatos nórdicos, no sentido de apoiar políticas económicas que promovam o pleno emprego. Com taxas de desemprego que se tornaram preocupantes a partir do início dos anos 90, a questão do *emprego* encontra-se novamente no centro das prioridades sindicais. Se, por um lado, os sindicatos aceitam a necessidade de uma maior flexibilidade da organização do tempo de trabalho nas empresas, estão longe de admitir que a redução do tempo de trabalho (ou a partilha do trabalho) possa constituir uma solução para o desemprego. Se esta redução parece legítima enquanto forma de melhorar a qualidade de vida no trabalho e fora dele, não constitui, no entanto, uma panaceia para os problemas do emprego, aspecto que merece a unanimidade da maior parte dos sindicatos da União Europeia. Por outro lado, embora considerem que uma política activa do mercado de trabalho contribui para manter a qualidade da mão-de-obra, defendem que cabe em primeiro lugar às políticas económicas garantir um elevado nível de emprego.

Nesta matéria, a *formação* constitui, desde as origens do movimento sindical, uma base essencial da sua política reivindicativa. Com efeito, o famoso modelo sueco implementado nos anos 50, do qual um dos pilares visava incentivar os processos de reestruturação do aparelho produtivo, assentava precisamente numa política activa destinada a paliar as consequências negativas da racionalização sobre o emprego: foi, por isso, desenvolvido um denso sistema de formação-reconversão destinado aos desempregados, mas também aos assalariados, cujo emprego se encontrava ameaçado. O objectivo era incrementar o papel estratégico da formação-reconversão, mais vantajoso no plano económico e individual, por forma a reduzir o das dependências “passivas” (os subsídios de desemprego...) ou de natureza compensatória (trabalhos de utilidade colectiva). Esta política de formação é fruto da estreita cooperação entre os sindicatos e o partido social-democrata. Os sindicatos que estão na origem da sua elaboração e desenvolvimento assumem igualmente responsabilidades na sua implementação e administração, designadamente através do Gabinete do Mercado de Trabalho, no plano nacional, regional e local.

5. Ligações menos estreitas entre partidos e sindicatos

Como evoluíram, nestes últimos anos, as *ligações entre os sindicatos e os partidos sociais-democratas*? Verificou-se, de algum modo, um afastamento no sentido de uma crescente autonomia de ambas as partes. Em primeiro lugar, os partidos sociais-democratas procuraram, em geral, demarcar-se do seu homólogo sindical (LO, na Suécia e Noruega, SAK, na Finlândia, FTI na Islândia) por inúmeras razões: poderem desenvolver com maior liberdade alianças com partidos centristas e com outras organizações sindicais, para além da LO. Impulsionada por uma corrente liberal no seu seio, a social-democracia pretendia conduzir políticas que dessem prioridade às novas forças do mercado. Competia-lhe, doravante, representar interesses bem mais amplos que os dos membros do seu parceiro sindical tradicional.

Da parte dos sindicatos, a realização de vários inquéritos revelou que uma cada vez

“Em relação aos outros movimentos sindicais, as características hoje mais marcantes dos programas sindicais nórdicos residem na maior importância atribuída às questões referentes à sociedade, como a política de defesa do ambiente e a protecção do consumidor, ou ainda as propostas concretas para a reforma do Estado-Providência.”

“É ainda necessário realçar a preocupação permanente, por parte dos sindicatos nórdicos, no sentido de apoiar políticas económicas que promovam o pleno emprego.”

“(…) a formação constitui, desde as origens do movimento sindical, uma base essencial da sua política reivindicativa (…).

O objectivo era incrementar o papel estratégico da formação-reconversão, mais vantajoso no plano económico e individual, por forma a reduzir o das dependências “passivas” (os subsídios de desemprego...) ou de natureza compensatória (trabalhos de utilidade colectiva).”



“(...) embora, tradicionalmente, as políticas activas de emprego permitissem absorver 80 % dos desempregados, esse número é de apenas 50 % em 1992 (na Suécia e Noruega), a mais baixa percentagem desde 1950.

“(...) mais que noutros países, as políticas macroeconómicas permitiriam, até finais da década de 80, absorver o desemprego (...)”

os “mecanismos económicos tradicionais estão actualmente a ser postos em causa pelos governos e empregadores, que já não os consideram pertinentes na nova etapa de internacionalização da economia e de integração na União Europeia.”

Bibliografia

Bruun, N., et al (1992), *The Nordic Labour Relations Model*, Aldershot, Dartmouth Editor.

Dolvick, J. E., Stokland, D. (1992), “The Norwegian Model in Transition” in Ferner, A. and Hyman, R., *Industrial Relations in the New Europe*, Oxford, Blackwell.

Ferner, A. and Hyman, R. (1992), *Industrial Relations in the New Europe*, Oxford, Blackwell.

Goetschy, J. (1990), “Le confort suédois e “Suède: à la recherche de la négociation perdue” in Bibes, G., Mouriaux, R., *Les syndicats européens à l'épreuve*, Paris, Fondation Nationale de Sciences Politiques.

maior parte do eleitorado das LO e SAK (Suécia, Noruega e Finlândia) votava em partidos não socialistas e que as bases pretendiam que o sindicato se afastasse progressivamente do seu tradicional aliado. O afrouxar destes laços foi simbolizado pelo abandono oficial do princípio da “filiação colectiva” (do sindicato em relação ao partido), na Suécia, e pelo seu enfraquecimento, no caso da Noruega. Contudo, na medida em que a social-democracia no poder tem menos capacidade para proporcionar contrapartidas em matéria de política económica, fiscal e social, diminui o interesse sindical de uma tão estreita relação. Por fim, com a liberalização e a internacionalização das políticas económicas, que reduzem a margem de manobra dos Estados, e devido do desemprego, também os sindicatos ganham em reconquistar mais autonomia.

6. Fim das políticas de pleno emprego?

Embora as taxas de desemprego sejam ainda inferiores nos países nórdicos, comparadas com o seu valor médio na União Europeia (11 %, em 1994), a sua subida em flecha é considerada alarmante, tanto mais que os dispositivos de reconversão, formação e criação de emprego ocupam cerca de 3 a 4 % da população activa, constituindo o denominado emprego “oculto”.

O reduzido nível de desemprego que sempre foi apanágio dos países nórdicos até fins dos anos 80, esteve associado a *inúmeros factores*. A centralização da negociação colectiva permitiu coordenar os aumentos salariais e evitar, assim, em defesa de uma visão global, conceder aumentos que ultrapassassem as possibilidades da economia, escapando à espiral inflacionista nefasta para o emprego. Posteriormente, ao

contrário de outros países europeus, uma política activa de emprego bem concebida, quer se trate de estágios de formação (nomeadamente a reconversão profissional), ou ainda de empregos de utilidade pública, contribuiu para prevenir o desemprego ou para garantir uma rápida transição do desemprego para o emprego. O objectivo visado pelos governos nórdicos era gastar mais em medidas activas de reconversão que em medidas passivas de subsídios de desemprego. No entanto, embora, tradicionalmente, as políticas activas de emprego permitissem absorver 80 % dos desempregados, esse número é de apenas 50 % em 1992 (na Suécia e Noruega), a mais baixa percentagem desde 1950.

Por fim, e principalmente, mais que noutros países, as políticas macroeconómicas permitiriam, até finais da década de 80, absorver o desemprego, através, por um lado, da expansão do sector público que compensava as reduções do emprego devidas a reestruturações industriais e melhorando, por outro lado, os termos do intercâmbio para as empresas, graças a uma política de desvalorizações sucessivas. Todos estes mecanismos económicos tradicionais estão actualmente a ser postos em causa pelos governos e empregadores, que já não os consideram pertinentes na nova etapa de internacionalização da economia e de integração na União Europeia. Na Suécia, por exemplo, os sindicatos LO e TCO acusaram o governo, em 1992, de utilizar deliberadamente o desemprego para travar a subida dos preços e exigiram um programa nacional de criação de empregos. *É, sobretudo, na medida em que o pleno emprego já não constitui o principal objectivo das políticas económicas e sociais que nos parece pertinente interrogarmo-nos sobre a sobrevivência dos “modelos” nórdicos.*

Goetschy, J. (1994), *Les modèles sociaux nordiques à l'épreuve de l'Europe*. La Documentation française, Paris

Gudmundsson, G., Fridriksson, T. (1990), “Klassesarbejde i Island: underudvikling eller egne veje?” in D. Fleming, *Industriell Demokrati i Norden*, Lund, Arkiv.

Hernes, G. (1990), “The Dilemmas of Social Democracies. The case of Norway and Sweden” in Schmitter (ed.), *Experimenting with Scale*, Cambridge University Press, Cambridge.

Kaupinnen, T. (1990), *Labour Relations in Finland*, Ministério do Trabalho, Helsinquia.

Nordic Council of Ministers (1994), *Working life in Norden: “Labour Market Policy - Is it worth anything at all?”*, vol. 8, nº3.

OCDE, *Études économiques sur la Suède, la Norvège, la Finlande et l'Islande* (anual).

Rehn, G., Vicklund, B. (1990), “Changes in the Swedish Model” in Baglioni & Crouch, *European Industrial Relations. The Challenge of Flexibility*, Londres, Sage.