

XVII ENCONTRO NACIONAL DE SIOT

Emprego, Desenvolvimento e Coesão Social: Que perspetivas para a regulação económica e social?
23 e 24 de Novembro 2017 :: Escola Superior de Ciências Empresariais-Instituto Politécnico de Setúbal
Tema 1) Globalização e trabalho

Justiça social global e o paradigma sociopolítico da OIT: reflexões a partir do caso português

Marina Henriques
marina@ces.uc.pt

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Resumo

Tendo por objeto a discussão da justiça social global, apresenta-se uma reflexão acerca do papel da Organização Internacional do Trabalho (OIT) enquanto referência global sobre a implementação dos direitos laborais e o seu potencial enquanto modelo emancipatório. Questiona-se a eficácia simbólica do seu paradigma sociojurídico, projetada em conceitos como o diálogo social, considerando os seus princípios normativos com base nos mecanismos de *soft law*. Reconhecendo o papel de crescente complementaridade assumido pelas soluções transnacionais de composição dos litígios laborais relativamente aos sistemas nacionais, apresenta-se uma análise da ação da OIT em Portugal, ancorada em duas dimensões: o recurso ao sistema de queixas e reclamações e as referências nos debates parlamentares da Assembleia da República. Reflete-se, pois, acerca do papel desta organização transnacional, com o objetivo de alcançar maior justiça social, no atual contexto de crise económica, de desemprego e de défice de trabalho digno, perspetivando o sistema de queixas e reclamações e as referências em sede parlamentar como indicadores do papel desempenhado pela OIT no domínio dos direitos humanos do trabalho.

Palavras chave: justiça social, direitos dos trabalhadores, Organização Internacional do Trabalho.

Introdução

O tema do XVII Encontro Nacional de Sociologia Industrial, das Organizações e do Trabalho “Emprego, desenvolvimento e coesão social: Que perspetivas para a regulação económica e social?” constitui uma oportunidade para refletir acerca do mundo do trabalho tal como existe hoje, em que são evidentes os défices de trabalho digno, nomeadamente a negação de direitos no trabalho, a insuficiência de oportunidades de emprego de qualidade, a proteção social inadequada e a ausência de diálogo social. Esta realidade fica patente em números como os do desemprego global que atinge mais de 26 milhões de pessoas na Europa e cerca de 200 milhões de pessoas em todo o mundo, os 839 milhões de trabalhadores a ganhar menos de 2 dólares por dia (ILO, 2014a), os 2,3 milhões de trabalhadores que morrem anualmente em consequência de acidentes de trabalho e doenças profissionais (ILO, 2014b), os 21 milhões de vítimas de trabalho forçado (ILO, 2013a) ou os 168 milhões de crianças envolvidas em trabalho infantil (ILO, 2013b).

Esta reflexão questiona até que ponto a normatividade da Organização Internacional do Trabalho (OIT) se faz sentir ao nível nacional na regulação das relações laborais em Portugal.

Considerando que as influências emergentes do espaço transnacional foram inicialmente associadas às intervenções da OIT e mais tarde as decorrentes do processo de integração na União Europeia, atendendo a que a integração na União Europeia apenas ocorreu em 1986, ao princípio comunitário da subsidiariedade e à falta de harmonização entre os diversos sistemas nacionais de resolução dos conflitos laborais, a importância da OIT na orientação e fornecimento de quadros de referência para o sistema português de resolução dos conflitos adquire uma maior importância (Ferreira, 2005).

A influência da OIT, enquanto quadro de referência internacional, para as relações laborais em Portugal e o direito do trabalho reconhece-se em quatro aspetos essenciais: a incorporação no direito nacional de normativos exógenos, de que é exemplo a ratificação de convenções e a adoção de recomendações; o apoio técnico às reformas; a possibilidade de recurso a instâncias supranacionais como forma de encontrar uma resolução do conflito, como é o caso das queixas apresentadas à OIT contra o Estado nacional; e a produção e divulgação de referenciais orientadores dos sistemas nacionais. Optou-se, neste caso, por privilegiar as duas últimas dimensões de análise, isto é, as queixas e reclamações e as referências parlamentares.

O sistema de controlo especial da OIT – as queixas e reclamações apresentadas contra os Estados nacionais – é aqui analisado enquanto indicador da adjudicação internacional dos direitos humanos do trabalho, enquadrado no sistema de atuação de base legal daquela organização e afeiçoado ao acompanhamento e controlo da efetividade das normas internacionais do trabalho. Considerando as suas características de *soft law*, testa-se a hipótese de o sistema de queixas e reclamações da OIT, enquanto instância de resolução transnacional dos conflitos laborais gerados no espaço nacional, configurar um mecanismo político de legitimação dos direitos laborais em causa.

Por outro lado, no que diz respeito aos debates parlamentares, reflete-se acerca da influência da normatividade laboral da OIT em Portugal, tomando como indicador as alusões à OIT nos discursos proferidos na Assembleia da República registados nos debates parlamentares, considerando que aqueles debates refletem a situação social vivida e são um bom indicador da interpenetração dos princípios gerais da OIT no sistema de relações laborais nacionais e das dinâmicas de relacionamento entre a OIT e Portugal. Trata-se, pois, de uma análise centrada nas

representações político-jurídicas da OIT na sua interação com a esfera político-parlamentar, questionando-se até que ponto o paradigma de governação laboral da OIT se faz sentir ao nível nacional, enquanto efeito de legitimação.

1. A justiça social global e a agenda do trabalho digno da OIT

Na análise aqui apresentada, privilegia-se a perspectiva da sociologia do direito cuja característica predominante é a interdisciplinaridade (Arnaud e Dulce, 1996), procurando contribuir para uma observação crítica da influência da OIT de acordo com a relação entre os seus princípios fundamentais e os desafios enfrentados pelo mundo do trabalho contemporâneo. Alude-se ao sistema político-jurídico da OIT de acordo com a perspetivação do direito enquanto instrumento de legitimação, isto é, destaca-se a dimensão simbólica da função política do direito (Hespanha, 2007: 232; 2013), dada a sua utilização enquanto instrumento político de intervenção na esfera sociolaboral.

No que diz respeito à dimensão simbólica do quadro de referência da OIT, o recurso aos seus princípios gerais, seja através alusões nos debates parlamentares, seja através da formulação de queixas àquela organização, consiste num valioso argumento ao nível nacional que, não assumindo natureza judicial ou mesmo parajudicial, encontra no *power of embarrassment* (Pureza, 2007) o seu instrumento efetivo privilegiado, ou seja, traduz-se num mecanismo de legitimação através do uso simbólico do direito (Bourdieu, 1989).

O paradigma de governação laboral da OIT, dada a ausência de características como a obrigação, a uniformidade ou a justiciabilidade, é classificado de *soft law*, tendo em conta que o conceito de *soft law*, apesar de não ter um significado unívoco, refere-se, entre outros, a enunciados normativos formulados enquanto princípios abstratos e a resoluções não vinculativas de organizações internacionais.

Relativamente ao paradigma de atuação da OIT baseado em mecanismos de *soft law*, alguns autores entendem que esta constitui a força da organização e não a sua fraqueza, considerando-a mais adequada do que uma abordagem inflexível ausente de ponderação face às especificidades nacionais (Salazar-Xirinachs, 2004). Assim, apesar da inexistência de uma perspectiva unívoca do conceito de *soft law*, os seus defensores, questionam a utilidade, a pertinência e a adequação das

tradicionais formas de *hard law* no contexto amplo decorrente das diversidades nacionais e dos diversos temas com que se confronta a agenda internacional atual (Trubek *et al.*, 2005).

A questão dos padrões internacionais constitui um polo de debate científico e de mobilização política, nomeadamente no que diz respeito à aplicação efetiva de padrões de trabalho internacionais, ou seja, a definição de direitos essenciais extensivos aos trabalhadores de todo o mundo. A este propósito, a centralidade da OIT no domínio da governação laboral e da promoção dos direitos humanos do trabalho justifica-se pela necessidade de as normas do direito serem globalmente reconhecidas e efetivamente aceites por forma a garantir direitos aos trabalhadores (Santos e Jenson, 2000: 20-21).

2. A influência da OIT na esfera político-parlamentar em Portugal

Como forma de avaliar a influência da OIT em Portugal, recorre-se a um modelo de análise da constituição de uma cultura jurídico-laboral internacional, com capacidade de orientação e estabelecimento de quadros de referência para a produção da normatividade laboral, atendendo às alusões parlamentares relativamente aos princípios fundamentais da OIT. Assim, tendo em vista o estudo das relações laborais em Portugal, segue-se um modelo de análise das influências exógenas, tomando como indicador sociológico os discursos feitos no âmbito dos debates da Assembleia da República, entre 1976 e 2013, em que se faz alusão à OIT, atendendo ao efeito legitimador, ao nível nacional, das orientações jurídico-normativas da OIT em matéria de política laboral.

Procedeu-se a uma pesquisa pelas expressões “Organização Internacional do Trabalho” e “OIT” nos debates parlamentares, desde 1976 até à atualidade, ou seja, desde a I Legislatura até à XII Legislatura (apenas até ao final de 2013). Para o período em análise, resultou da pesquisa efetuada o apuramento de 364 Diários da Assembleia da República – Iª Série em que foi feita alusão à OIT¹. Após a referida pesquisa, a metodologia consistiu na identificação das matérias em discussão, seguida da localização da referência à OIT e, finalmente, a análise. Tendo por objetivo o desenvolvimento de uma análise simultaneamente quantitativa e qualitativa, para além

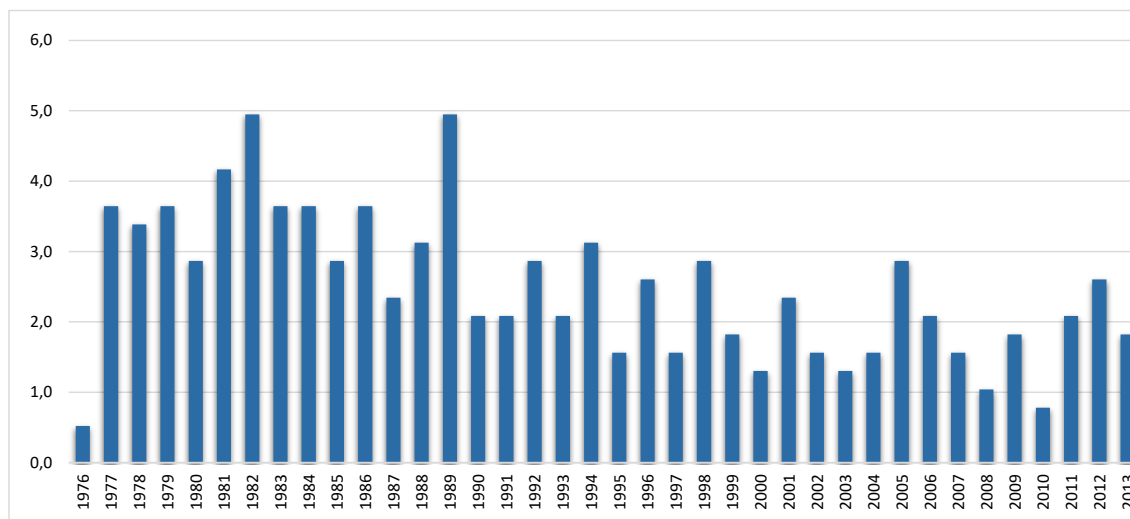
¹ Tratando-se de um enorme manancial de informação, optou-se por analisar apenas as alusões à OIT nos Diários da Assembleia da República – Iª Série.

do apuramento do número de intervenções e diários em que se faz referência à OIT, prestou-se particular atenção aos temas em debate aquando da alusão à OIT. Trata-se, pois, de uma abordagem analítica cronológica e temática que permite compreender a evolução do número de debates em que se aludiu à OIT e dos temas debatidos nessas sessões.

Apesar de algumas oscilações, esta análise permitiu a identificação de três períodos no que diz respeito às referências à OIT nos debates parlamentares. Após a I Legislatura, entre 1976 e 1980, em que se registou um número máximo de alusões, observou-se uma tendência decrescente que atinge maior expressão na IV legislatura (1985-1987). Durante a década de 1990 e o início dos anos 2000 assistiu-se, de forma geral, a um decréscimo neste domínio, o que parece estar relacionado com a entrada de Portugal na União Europeia, em 1986, e a subsequente influência do referencial normativo do direito social comunitário e da implementação da Estratégia Europeia para o Emprego (1997). Desde então, no contexto de desregulamentação e flexibilização do direito do trabalho e das relações laborais, a mobilização do referencial OIT transformou-se num instrumento que visa preservar os direitos laborais face às tendências de desestruturação que passou a enfrentar.

Mais recentemente, sobretudo a partir de 2005, verifica-se o surgimento de uma nova tendência crescente (com exceção dos anos 2008 e 2010) que é explicada, entre outros fatores, por uma parte significativa das alusões estarem associadas às queixas e reclamações apresentadas à OIT contra Portugal, bem como à abertura do Escritório da OIT em Lisboa, em 2003, cujo trabalho desenvolvido se refletiu, entre outros fatores, num acréscimo de conhecimento por parte dos atores políticos acerca do seu papel no domínio da institucionalização das relações laborais em Portugal.

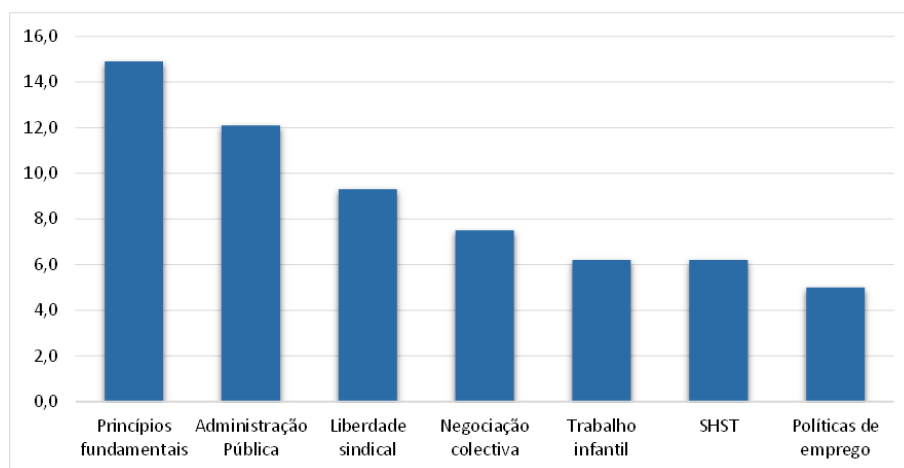
Gráfico 1 | Referências à OIT nos Diários da Assembleia da República, por ano - I Série (%)



Fonte: Diários da Assembleia da República – I Série.

Para além da periodização identificada, a análise aos temas mais debatidos aquando da referência à OIT nos debates parlamentares, de acordo com o contexto histórico em que ocorreram, permitiu a identificação no discurso político no quadro do período da normalização marcado pelos princípios da Constituição de 1976 e dos processos eleitorais subsequentes, a necessidade de encontrar referenciais jurídico-laborais que enformem as reformas a introduzir no sistema de resolução dos conflitos de trabalho.

Gráfico 2: Principais temas associados à alusão à OIT nos Diários da Assembleia da República – I Série (%)



Fonte: Diários da Assembleia da República (1976-2013).

Destaca-se a referência aos princípios e direitos fundamentais da OIT, isto é, a alusão à OIT reveste-se, maioritariamente, de um carácter genérico, predominando a normatividade e a dimensão simbólica do quadro de referência. Para além das menções à OIT em termos de valores, a liberdade sindical e a negociação coletiva são temas recorrentes nos debates da Assembleia da República. Evidencia-se também um forte destaque de referências à administração pública, o que se explica, entre outros fatores, pela prevalência do Estado português enquanto grande empregador.

Todavia, temas como o trabalho infantil, a SHST, a igualdade no trabalho, as políticas de emprego, os salários e o tempo de trabalho merecem também destaque decorrente do número de referências ocorridas. Saliente-se ainda a alusão à OIT relativamente a temas emergentes decorrentes dos novos desafios que se colocam às relações laborais, como sejam as novas discriminações, neste caso as discriminações com base em testes genéticos.

A análise de conteúdo realizada permitiu ainda identificar a tendência para apelar às potencialidades da *soft law* da OIT, tendo em conta a sua atuação baseada em instrumentos que se tornam efetivos devido à sua dimensão simbólica, ou seja, as alusões à OIT são muitas feitas através do uso simbólico do quadro de referência dos seus princípios e direitos fundamentais. Por outro lado, como se verá no ponto seguinte, à semelhança do que se observa relativamente às queixas e reclamações apresentadas à OIT contra Portugal, a sua importância reside também na função simbólica associada ao efeito de constrangimento sobre o Estado, o que está em consonância com o conceito de *embarrassment* mencionado anteriormente.

A alusão à OIT, por parte dos atores políticos nacionais, é relevante na medida em que as transformações e tensões emergentes do sistema de relações laborais em Portugal encontram orientações normativas e relacionais nesta instituição de regulação transnacional. Por outro lado, analisar as representações sobre a OIT no parlamento é observar um espaço fundamental para as lutas políticas do mundo do trabalho, bem como compreender as dinâmicas do campo político quando estão em causa questões laborais. A referência a determinados temas durante os discursos constitui um importante índice das representações dos agentes políticos relativamente às questões sociolaborais, bem como daquilo que privilegiam nas suas estratégias políticas e

perante os limites impostos pelas fronteiras dos discursos politicamente adequados num dado momento.

Para além da forte mobilização da legitimação simbólica conferida pela OIT revelada nos discursos parlamentares, de acordo com os seus valores e referenciais orientadores, em termos da defesa dos direitos humanos do trabalho constitutivos do paradigma de governação laboral, outros temas no centro das preocupações da OIT como o trabalho infantil, as políticas de emprego, a igualdade no trabalho e no emprego merecem também realce, bem como outros temas emergentes no contexto dos novos desafios que se colocam às relações laborais.

Conforme anteriormente mencionado, neste artigo, procura-se construir um indicador compósito da efetividade dos princípios fundamentais da OIT que ilustre as tensões presentes na sociedade civil ao nível laboral. Assim, reflete-se sobre as referências à OIT nos discursos político-parlamentares em articulação com as queixas apresentadas contra o Estado português àquela organização internacional, cuja análise se apresenta no ponto seguinte.

3. Portugal e os mecanismos de controlo especial da OIT: as queixas e as reclamações

O recurso ao sistema de queixas e reclamações da OIT é aqui observado atendendo a três funções: a função política decorrente do efeito de mediação entre o Estado e a sociedade civil do trabalho, a função instrumental relacionada com a resolução dos conflitos e a função simbólica associada à fixação das expectativas sociais. Consideram-se ainda os predicados de *soft law* associados a este mecanismo e os resultados daí decorrentes.

Centrando a sua ação na dignificação do trabalho e da proteção dos trabalhadores e das suas famílias, a OIT dispõe de dois tipos de instrumentos jurídicos fundamentais, que consistem no sistema de controlo regular, constituído pelas convenções e recomendações; e o sistema de controlo especial, das queixas e reclamações².

² No que diz respeito ao papel desempenhado pela OIT enquanto agência de regulação transnacional dos conflitos laborais, a par dos mecanismos de controlo regular e especial, devem mencionar-se: a constituição de comissões de inquérito, a atividade do Comité de Liberdade Sindical e os mecanismos de implementação dos *core labour standards*. Presentes em todas estas modalidades de encaminhamento de conflitos laborais estão os parceiros sociais, pelo que a atividade da OIT, enquanto forma de resolução de conflitos laborais, está diretamente relacionada com o princípio associativo e do diálogo social.

Nos países democráticos onde já ocorreu uma forte endogeneização das normas internacionais do trabalho, muito para além das convenções fundamentais e prioritárias, a formulação de queixas e sua remissão para os órgãos de controlo especial mantém a lógica adversarial dos parceiros sociais nacionais (Ferreira, 2005). O “esgotamento” do sistema nacional de resolução dos conflitos e do diálogo social no plano nacional encontra um equivalente funcional adjudicativo nos mecanismos de controlo especial, estando a sua mobilização fortemente vinculada à tradição e padrão dos sistemas de relações laborais nacionais.

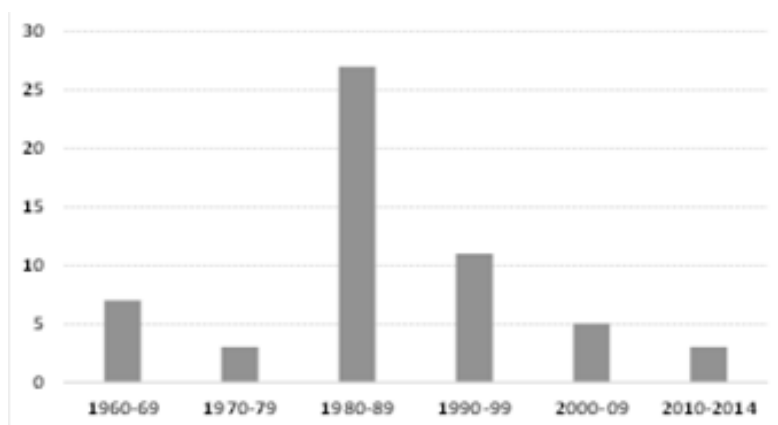
O mecanismo das queixas e reclamações encontra-se previsto nos artigos 26.º a 34.º da Constituição da OIT. As queixas são apresentadas contra um Estado membro que não aplicou uma convenção ratificada, por um outro país que tenha ratificado essa mesma convenção. Pode também ser apresentada por um delegado à Conferência ou pelo próprio Conselho de Administração. Depois de receber a queixa, o Conselho de Administração nomeia uma Comissão de Inquérito, composta por três membros independentes, que irá proceder a uma análise aprofundada da queixa, de modo a formular recomendações quanto às medidas a tomar para resolver os problemas em causa.

O procedimento das reclamações é regulado pelos artigos 24.º e 25.º da Constituição da OIT. É conferido o direito às organizações profissionais de empregadores ou de trabalhadores, de apresentar uma reclamação ao Conselho de Administração da OIT³, “nos termos da qual um dos membros não assegurou de forma satisfatória a execução de uma convenção à qual o dito membro aderiu”, podendo “ser transmitida pelo Conselho de Administração ao governo em causa e este governo poderá ser convidado a prestar sobre o assunto as declarações que considere convenientes”. De seguida, poderá ser criado um comité tripartido, composto por membros do Conselho de Administração, que irão analisar a reclamação e a resposta do governo. É elaborado um relatório, que posteriormente é submetido ao Conselho de Administração, esclarecendo os aspetos jurídicos e as práticas em causa, avaliando as informações apresentadas e avançando recomendações.

³ Podem apresentar uma reclamação as organizações de trabalhadores e de empregadores, nacionais ou internacionais, conforme o artigo 24.º da Constituição da OIT. Os trabalhadores não podem dirigir uma reclamação diretamente à OIT, mas podem transmitir as informações à sua organização de trabalhadores ou de empregadores.

A análise das queixas e reclamações exposta neste artigo resulta da apreciação de todas as queixas e reclamações formuladas à OIT contra Portugal, isto é, desde a primeira queixa em 1961 até à mais recente queixa apresentada em 2014, estando em causa um universo de 57 processos. Apresenta-se, no gráfico seguinte, a distribuição das queixas e reclamações apresentadas à OIT contra Portugal, por década.

Gráfico 3: Queixas e reclamações apresentadas à OIT contra Portugal, por década



Fonte: OIT.

A primeira queixa à OIT contra Portugal reporta-se a 1961 e foi apresentada pela República do Gana, país membro da OIT que, tal como Portugal, tinha ratificado a convenção que prevê a abolição progressiva da existência de trabalho forçado. Devido ao trabalho forçado mantido nas colónias do regime fascista, foi exigido que Portugal terminasse com os incumprimentos sistemáticos das convenções da OIT ratificadas. A gravidade da situação e dos incumprimentos fizeram com que fosse instituída uma Comissão de Inquérito para acompanhar o caso, tendo constatado através da sua análise a introdução de alterações na legislação portuguesa no sentido da sua harmonização com a convenção sobre o trabalho forçado. No entanto, concluiu que não estavam a ser cumpridas todas as obrigações da convenção sobre a abolição do trabalho forçado, desde a data de entrada em vigor desta convenção em Portugal (1960). Foi, então, recomendada a revisão da legislação do trabalho aplicável nos territórios de Angola, Moçambique e Guiné, sublinhando a advertência ao governo no sentido de assegurar o correto funcionamento do serviço de inspeção do trabalho.

Durante o regime político do Estado Novo, Portugal foi denunciado à OIT pelas violações sistemáticas das convenções da liberdade sindical e do trabalho forçado. Os incumprimentos em matéria sindical partiram da iniciativa de estruturas sindicais internacionais e os casos foram arquivados, quer motivos formais, quer por motivos de mudança de conjuntura política, justificando-se pela transição para o regime democrático e a conseqüente eliminação de alguns motivos de queixa.

Relativamente ao mecanismo das queixas, importa sublinhar o efeito que as decisões do Comité da Liberdade Sindical exerceram sobre o sistema de relações laborais português depois de 1974.⁴ No quadro da sociedade democrática o princípio da liberdade sindical encontra plena consagração legal quer ao nível constitucional quer ao nível da legislação ordinária. Por isso mesmo, as queixas apresentadas contra o governo português assumem um valor paradigmático.⁵

Assim, já em regime democrático, o período em que se registou maior quantidade de processos abertos de queixas e reclamações foi nas décadas de 1980 e 1989. O contexto económico vivido, nomeadamente a crise financeira, o contexto político relativamente neoliberal, ilustrado, por exemplo, por diversas privatizações, o problema do atraso dos salários, o contexto internacional de entrada na União Europeia, a institucionalização da concertação social, a reconfiguração do padrão de relações industriais vividas na altura, as medidas relativamente ofensivas aos trabalhadores e aos sindicatos e o reconhecimento do direito dos funcionários públicos poderem negociar e participar na definição das suas condições de trabalho são alguns dos constrangimentos vividos na altura em Portugal.

Para além destes fatores que enfraquecem a ação reivindicativa dos trabalhadores acentua-se o pluralismo sindical e a competição entre a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP-IN) e a União Geral de Trabalhadores (UGT). Todos estes elementos concorrem para a hipótese de que as queixas apresentadas à OIT tenham funcionado como uma “válvula de segurança” da conflitualidade laboral num período de instabilidade no sistema de relações

⁴ A este propósito, deve mencionar-se o estudo de Maria de Fátima Falcão de Campos (1994) que analisa as queixas apresentadas contra o governo português ao órgão instituído na OIT para controlar a aplicação dos princípios sobre liberdade sindical – o Comité da Liberdade Sindical –, descrevendo as fontes internacionais de direito no domínio da liberdade sindical, nomeadamente as convenções da OIT que constituem os textos básicos sobre essa matéria e o sistema de controlo específico dos direitos sociais.

⁵ De resto, recorde-se que no período anterior a 1974 foram formuladas duas queixas contra Portugal por violação dos direitos sindicais.

laborais em que se questionava o papel de regulação do Estado e aumentava o carácter pluralista do sistema de intermediação de interesses do lado do trabalho (Ferreira, 2005).

Enunciam-se aqui as queixas e reclamações apresentadas à OIT contra Portugal após 2008⁶. Em 2009, registou-se uma queixa contra o governo português apresentada pela CGTP-IN, estando em causa direitos fundamentais e liberdade sindical (convenções n.º 87 e n.º 98). O objeto desta queixa referia-se à adoção de disposições legais prejudiciais para o exercício do direito de negociação coletiva, neste caso, restrições ao direito de negociação coletiva numa empresa de correios e telecomunicações.

Em 2011, foi a vez da Associação Sindical dos Profissionais da Polícia - ASPP/PSP apresentar uma reclamação contra o governo português, devido a violações de direitos fundamentais e condições segurança e saúde dos trabalhadores. A reclamação centrava-se no não cumprimento da convenção sobre segurança e saúde no trabalho, de 1981 (n.º 155), feita nos termos do artigo 24.º da Constituição da OIT, não dando devido efeito, na lei e na prática, às suas disposições em relação aos trabalhadores da Polícia de Segurança Pública.

Mais recentemente, em 2013, o Sindicato dos Inspectores do Trabalho (SIT) intentou uma reclamação contra o governo português, também ao abrigo do artigo 24.º da Constituição da OIT, alegando estar em causa direitos fundamentais e a segurança e saúde dos trabalhadores. Esta reclamação chamava a atenção para o incumprimento da convenção de inspeção do trabalho, de 1947 (n.º 81), a convenção sobre a inspeção do trabalho (agricultura), de 1969 (n.º 129) e a convenção sobre segurança e saúde, de 1981 (n.º 155).

Também em 2013 foi apresentada uma reclamação contra o governo português pelo Sindicato dos Estivadores, em conjunto com outras associações sindicais, por considerarem estar em causa os direitos fundamentais e a segurança no emprego dos trabalhadores que representam. Após a aprovação em janeiro de 2013 da nova lei do trabalho portuário, denunciaram a violação pelo Estado português da convenção n.º 137 da OIT.

⁶ O ano 2008 ficou marcado pela falência do grupo Lehman Brothers, o quarto maior banco de negócios dos Estados Unidos, que deu início ao colapso do sistema mundial e à crise que agudizou as crises económicas e sociais que se vinham manifestando desde a década de 1990. Este marco temporal foi definido, sem prejuízo de se considerarem as perspetivas de alguns autores que têm insistido no facto de existirem crises antes da atual crise.

Já em 2014, o Sindicato dos Trabalhadores da Função Pública apresentou uma queixa contra o regime laboral que enquadra os trabalhadores desempregados que se encontram com contratos de emprego-inserção, denunciando a situação de exploração que este enquadramento configura e reclamando a integração nos mapas de pessoal dos serviços em que exercem funções. A CGTP-IN estima que pode estar em causa um universo de mais de 60 mil trabalhadores na administração pública nesta situação. O sindicato entende que esta situação nega o conceito de trabalho digno definido pela OIT e constitui uma forma de trabalho forçado, uma vez que os desempregados não o podem rejeitar, para não perder o subsídio de desemprego. A queixa é dirigida ao diretor-geral da OIT e refere a existência de violações às convenções n.º 29 e n.º 111 e à recomendação n.º 111 relativas ao trabalho forçado e à discriminação no trabalho e no emprego.

Relativamente aos temas das queixas e reclamações, os 57 casos apresentados contra Portugal⁷ reportam-se, na sua maioria, a direitos fundamentais no trabalho⁸. Os 46 casos exclusivamente sobre liberdade sindical constituem a maioria do universo das queixas e reclamações. Sobre liberdade sindical e, simultaneamente, outras matérias registaram-se dois casos. Contam-se, ainda, quatro casos de trabalho forçado, um caso de discriminação, um caso de política de emprego, um caso de incumprimento da Declaração de Filadélfia e dois casos relativos a outros direitos fundamentais (saúde, higiene e segurança no trabalho e segurança no emprego).

No que diz respeito aos autores das queixas e reclamações apresentadas à OIT, destacam-se as organizações sindicais da função pública e dos setores dos transportes e telecomunicações, através de sindicatos dos transportes marítimos e aéreos. Foram principalmente sindicatos individuais que submeteram os casos à OIT. Por outro lado, uma análise ao setor económico e à estrutura das organizações sindicais que dirigiram as queixas e reclamações à OIT permite constatar que se destacam os setores dos transportes e telecomunicações e o setor da administração pública/defesa, principalmente através das suas estruturas sindicais que participam nos processos de negociação coletiva. Sublinha-se também, à escala intersectorial nacional, a CGTP-IN que tomou posição diversas vezes durante os anos oitenta. Durante os anos sessenta e

⁷ Inclui-se o conjunto dos casos que foram também arquivados.

⁸ Conforme referido anteriormente, as matérias que constituem direitos fundamentais, de acordo com a classificação atribuída pela OIT, são as seguintes: trabalho forçado; liberdade sindical; discriminação e desigualdade; trabalho infantil.

inícios de setenta, sobressai a forte denúncia por parte de estruturas sindicais internacionais da situação sindical constrangida que se vivia em Portugal, uma vez que os sindicatos portugueses não podiam fazer-no.

Importa, ainda, recordar que os casos remetidos à OIT, após uma primeira análise e triagem, podem ser arquivados por desrespeito das condições de recetibilidade dos processos. Do total dos 57 processos apresentados, apenas seis foram arquivados, representando cerca de 10% do total de queixas e reclamações apresentadas à OIT contra Portugal.

Conclusão

Face à temática do XVII Encontro de SIOT, o objeto de análise deste artigo assume uma pertinência crescente, sendo imperativo ter em conta as tendências e transições globais que têm moldado o mundo do trabalho, sobretudo ao longo da última década. Assim, de acordo com a necessidade de uma mobilização política inovadora em termos de ampliação simbólica dos direitos dos trabalhadores, atendendo às dimensões da justiça social e da dignidade humana, parecem evidenciar-se as potencialidades da *soft law* da OIT. A sua ação, mesmo não assumindo natureza judicial, baseia-se em instrumentos que se tornam efetivos devido à sua dimensão simbólica, traduzindo um mecanismo de legitimação assente no quadro de referência constituído pelos princípios e direitos fundamentais.

A reflexão desenvolvida em torno do paradigma sociopolítico da OIT e da sua agenda de defesa da justiça social global, permitiu identificar o efeito legitimador, ao nível nacional, das suas orientações jurídico-normativas em matéria de política laboral. Por outro lado, evidenciaram-se as dimensões semântica e retórica que resultam da descoincidência entre o papel assumido pelos princípios de regulação de base associativa e do diálogo social e as práticas efetivas que revelam a inexistência de uma cultura sociolaboral de negociação.

A reflexão conjugada acerca das duas dimensões de análise aqui apresentadas – as referências à OIT nos debates parlamentares e as queixas e reclamações apresentadas àquela organização internacional contra Portugal – resulta no reconhecimento de uma convergência na identificação de em quatro períodos no que diz respeito à influência da OIT no domínio laboral em Portugal após 1974. O primeiro, associado ao processo de consolidação da democracia, em que o

reposicionamento do Estado e da sociedade civil através dos parceiros sociais na regulação das relações laborais foi crítico. O segundo período decorreu entre finais da década de 1980 e a década de 1990 e foi marcado simultaneamente por uma intensidade assinalável de referências à OIT em sede parlamentar, bem como uma intensa mobilização por parte dos sindicatos do mecanismo das queixas e reclamações em matéria relativa à aquisição de direitos de organização e ação sindical. Num terceiro período, a mobilização parece ter estabilizado, sobretudo a partir de finais dos anos de 1990. Tal facto pode estar relacionado com a entrada de Portugal na União Europeia, em 1986, e a subsequente influência do referencial normativo do direito social comunitário e da implementação da Estratégia Europeia para o Emprego (1997). Mais recentemente, vive-se um período marcado pelo contexto de desregulamentação e flexibilização do direito do trabalho e das relações laborais, em que a mobilização do referencial OIT se transformou num instrumento que visa preservar os direitos laborais face às tendências de desestruturação que passou a enfrentar.

A análise de conteúdo realizada aos debates parlamentares com referência à OIT permitiu ainda identificar a tendência para apelar às potencialidades da *soft law* da OIT, tendo em conta a sua atuação baseada em instrumentos que se tornam efetivos devido à sua dimensão simbólica, ou seja, as alusões à OIT são muitas vezes feitas através do uso simbólico do quadro de referência dos seus princípios e direitos fundamentais. Por outro lado, no que diz respeito às queixas e reclamações apresentadas à OIT contra Portugal, a sua importância reside também na função simbólica associada ao efeito de constrangimento sobre o Estado, o que está em consonância com o conceito de *embarrassment* mencionado anteriormente.

A análise dos discursos parlamentares parece evidenciar uma forte mobilização da legitimação simbólica conferida pela OIT, de acordo com os seus valores e referenciais orientadores, em termos da defesa dos direitos humanos do trabalho constitutivos do paradigma de governação laboral. Concomitantemente, problemáticas no centro das preocupações da OIT como o trabalho infantil, a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho e a discriminação das mulheres merecem também realce, bem como a alusão, por um lado, a temas “clássicos” e, por outro lado, a temas emergentes no contexto dos novos desafios que se colocam às relações laborais. Destaca-se ainda o facto das tendências evidenciadas pela análise dos debates parlamentares serem corroboradas

pelos resultados da observação das queixas contra Portugal, no sentido da concordância relativamente aos temas subjacentes.

Assim, conclui-se que a evolução do sistema de relações laborais português foi amplamente influenciado pelo paradigma de governação laboral da OIT, o que fica patente na dupla perspetiva do efeito de legitimação do discurso baseado nos seus referenciais normativos e na mobilização político-jurídica do recurso ao sistema de queixas e reclamações, o que, em última análise, ilustra a reconfiguração da relação entre o Estado e a sociedade civil do trabalho em Portugal, nomeadamente o decréscimo da influência da intervenção estatal e uma maior participação da sociedade civil neste domínio.

Bibliografia

Alston, Philip (2005), "Facing Up to the Complexities of the ILO's Core Labour Standards Agenda", *The European Journal of International Law*, 16(3), 467–480.

Arnaud, André-Jean; Dulce, Maria. J. Fariñas (1996), *Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico*. Madrid: INBO.

Blanpain, Roger (2004), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies*. Hague: Kluwer Law International.

Bourdieu, Pierre (1989), *O poder simbólico*. Lisboa: Difel.

Ferreira, António Casimiro (2005), *Trabalho procura Justiça: A Resolução dos Conflitos Laborais na Sociedade Portuguesa*. Coimbra: Almedina.

Ferreira, António Casimiro (2008), Trabalho digno e reforma dos direitos sociais. *Janus*, 11, 202–203.

Ferreira, António Casimiro (2014), *Política e Sociedade: teoria social em tempo de austeridade*. Porto: Vida Económica.

Henriques, Marina (2015), A OIT e as condições de trabalho em Portugal. *International Journal on Working Conditions*, 9, 43–62.

Henriques, Marina (2016), "Labour Human Rights in Portugal: Challenges to Their Effectiveness", *Oñati Socio-legal Series*, 6, (3), 520-542

Henriques, Marina (2017), "A normatividade transnacional dos direitos humanos do trabalho: reflexões a partir do caso Português", *Cescontexto-Debates*, 19, 123-138

Hespanha, António (2007), *O caleidoscópio do direito. O direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje*. Coimbra: Almedina.

Hespanha, António (2013), "A revolução neoliberal e a subversão do 'modelo jurídico'. Crise, Direito e Argumentação Jurídica", in Jorge Bacelar Gouveia e Nuno Piçarra (coords.) *A crise e o direito*. Coimbra: Almedina, 21-120

ILO (2013a), *Intensificar a luta contra o trabalho forçado*. Geneva.

ILO (2013b), *Medir o progresso na Luta contra o Trabalho Infantil - Estimativas e tendências mundiais 2000-2012*. Geneva: ILO.

ILO (2014a), *World of work report 2014. Developing with jobs*. Geneva: ILO.

ILO (2014b), *Safety and health at work : a vision for sustainable prevention: XX World Congress on Safety and Health at Work 2014: Global Forum for Prevention, 24 - 27 August 2014, Frankfurt, Germany. International Labour Organization*. Geneva: ILO.

Pureza, José Manuel (2007), "Caminhos e descaminhos da paz cosmopolita". In I. Carvalhais (Ed.), *Cidadania no pensamento político contemporâneo* (pp. 73–87). Estoril: Principia Editora.

Rodrigues, Cristina (2013), *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*. Porto: Edições Afrontamento.

Salazar-Xirinachs, J. M. (2004), *Should there be enforceable international labor standards: the perspective of developing countries*. Geneva: ILO.

Santos, Boaventura de Sousa (2014), *Para uma revolução democrática da justiça*. Coimbra: Almedina.

Santos, Boaventura de Sousa; Jenson, Jane (2000), "Case Studies and Common Trends in Globalizations". In *Globalizing Institutions: Case Studies in Regulation and Innovation*. Aldershot: Ashgate.

Trubek, David M.; Cottrell, Patrick; Nance, Mark (2005), "Soft law", "hard law" and European Integration: toward a theory of hybridity. *University of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1002*, 1–42.