

II INTERNATIONAL MEETING OF ISSOW

Work, Professions and Organizations: Tensions, Paths and Public Policies

24-25 November 2016 :: Caparica, Portugal - Faculty of Sciences and Technology (FCT NOVA)

Theme 5): Labour Market

A participação sindical na negociação coletiva na administração pública

Paulo Marques Alves

paulo.alves@iscte.pt

ISCTE-IUL e DINÂMIA'CET-IUL

Resumo

Com o neoliberalismo, a administração pública passou a estar sob forte pressão, registando-se profundas mudanças no seu sistema de relações laborais. Com elas, foram introduzidos os direitos à negociação e à contratação coletivas. Neste artigo pretendemos analisar a participação sindical na negociação coletiva e os direitos que outorga aos sindicatos. Uma atenção particular será concedida às normas sobre a organização do tempo de trabalho. O padrão tradicional encontra-se profundamente estilhaçado, atendendo ao peso relevante das convenções que preveem modalidades de flexibilização. Por outro lado, um número significativo de convenções outorga aos sindicatos direitos relativos à sua participação neste domínio, mas são muitas as que não os acolhem. Será necessário percorrer ainda um longo caminho no sentido de que isso se torne possível.

Keywords: Administração pública, *New Public Management*, sindicatos, negociação coletiva, tempo de trabalho

Introdução

Com o advento do neoliberalismo hegemónico que enforma a atual fase do capitalismo, a administração pública passou a estar sob forte pressão. Partindo da premissa de que “menos estado é melhor estado”, facto para o qual “*não existe alternativa*”, como afirmou Thatcher, iniciou-se por toda a Europa um processo visando a sua reestruturação (Treu, 1987). Paralelamente, como destaca Wacquant (2003) citando Bourdieu (1998), os estados substituíram a sua “*mão esquerda*”, simbolizada pelos sistemas públicos de educação, saúde, segurança social e habitação, pela sua “*mão direita*”, isto é, pelos respetivos aparelhos repressivos. A consequência, segundo Wacquant, é perfeitamente visível: “*remoção do Estado económico, desmantelamento do Estado social e fortalecimento do Estado penal*” (Wacquant, 2003: 76). O *Estado solidário* típico do *keynesianismo* é substituído por um *Estado darwinista* que fetichiza a competição e atua de forma unilateral, usando o seu “*punho de ferro*”.

Nos anos mais recentes, com um neoliberalismo cada vez mais agressivo e no quadro das políticas de austeridade, este programa de “*espoliação do Estado*”, como foi designado por Petrella (1996) ou de “*destruição metódica dos coletivos*”, nas palavras de Bourdieu (1998), aprofundou-se induzindo uma extensa transformação das relações laborais no setor público. Para

Bordogna (2008), os grandes objetivos são, por um lado, proceder à convergência das relações laborais entre este setor e o privado em cada estado nação e, por outro, à convergência entre os setores públicos dos vários países.

A administração pública portuguesa não ficou imune a este movimento. Primeiro, as mudanças deram-se sob o impulso da conceção do *New Public Management*, devedora da teoria da agência (Bordogna, 2008), visando o cumprimento das metas do Pacto de Estabilidade e Crescimento; posteriormente, ocorreram no contexto da crise iniciada em 2008 e da intervenção da *Troika*.

Com a mudança no sistema de relações laborais, os direitos à negociação e à contratação coletivas foram introduzidos neste setor. Neste artigo pretendemos analisar a participação sindical na negociação coletiva na administração pública e os direitos que ela outorga aos sindicatos. Uma atenção particular será concedida às normas produzidas relativas à organização do tempo de trabalho. Retirar-se-ão algumas conclusões no atinente aos padrões de regulação existentes e evidenciar-se-á o clausulado que consagra direitos de intervenção sindical no campo da definição dos horários de trabalho e das modalidades de flexibilidade do tempo de trabalho.

A pesquisa baseou-se numa análise documental de carácter extensivo incidindo sobre o clausulado dos instrumentos publicadas no Diário da República entre setembro de 2009 e dezembro de 2015. Outros documentos foram igualmente mobilizados, como sejam a legislação produzida nos últimos anos ou documentos sindicais.

1. As novas relações de trabalho na administração pública

As mudanças registadas nos últimos anos na administração pública portuguesa têm vindo a incidir em vários domínios, nomeadamente o organizacional e o das relações laborais. A sua implementação originou a supressão de serviços (só durante a vigência do PRACE¹ a redução foi da ordem dos 36,1%) (CT do PRACE, 2006); diminuição do emprego público (decréscimo de 727 629 efetivos em 2005 para 658 565 em 2015) (DGAEP, 2008, 2016); aumento da precariedade (o número de contratos a termo passou de 69 674 em 2014 para 71 723 em 2015) (DGAEP, 2016), não se devendo olvidar o vasto recurso aos Contratos Emprego-Inserção; cortes

¹ O PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado foi instituído pela RCM n.º 124/2005 de 04-08, tendo-lhe sucedido o PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado.

salariais (segundo os sindicatos, a desvalorização salarial pelo aumento da jornada de trabalho para as 40 horas terá ascendido a 14,3% subindo para 17,9% se adicionarmos a supressão de três dias de férias e de quatro feriados); e perda de outros direitos dos trabalhadores.

O desejo de proceder à convergência entre os sectores público e privado, implicando a harmonização das disposições legais relacionadas com o regime de trabalho na administração pública com o estipulado no Código do Trabalho, se bem que com os ajustamentos considerados necessários, conduziu a uma intensa produção legislativa que ocupou os últimos governos.

Os diplomas fundadores desta transformação datam de meados/finais da década passada. Entre eles conta-se a Lei n.º 23/2004 de 22-06, que instituiu o regime jurídico do contrato individual de trabalho, facto que marcou o início do fim do modelo estatutário até então vigente e originou uma nova era na qual passaram a coexistir dois grupos de trabalhadores: os que mantêm o regime de nomeação e os que passaram a ter um “contrato individual de trabalho em funções públicas”, podendo revestir a modalidade de contrato por tempo indeterminado ou de contrato a termo resolutivo certo ou incerto. Este diploma foi revogado quatro anos mais tarde pela Lei n.º 59/2008 de 11-09 (RCTFP²), a qual seria por sua vez revogada pela Lei n.º 35/2014 de 20-06 (LTFP³), que visou reunir o essencial do regime laboral dos trabalhadores da administração pública e que vai atualmente na sua quinta versão, com a Lei n.º 18/2016 de 20-06.

No conjunto de diplomas fundacionais da nova ordem contam-se ainda a Lei n.º 12-A/2008 de 27-02 (LVCR⁴); a Lei n.º 66-B/2007 de 28-12 (SIADAP⁵) e a Lei n.º 53/2006 de 7-12, tendo por objetivo regular os regimes de mobilidade dos funcionários entretanto criados,

Com a Lei n.º 23/2004 de 22-06, a par da instituição do regime jurídico do contrato individual de trabalho, outorgou-se o direito dos trabalhadores com este tipo de vínculo à negociação e à contratação coletivas, o que já anteriormente tinha sido previsto pela Lei n.º 23/98 de 26-05. Tal foi explicado como constituindo um corolário lógico da adoção do *contrato* como modo de relação contratual dominante. Assim se concluiu um longo processo iniciado com a Constituição.

² Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas.

³ Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

⁴ Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações.

⁵ Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública.

Apesar da revogação da Lei n.º 23/2004 de 22-06, os diplomas que lhe sucederam mantiveram este direito.

Segundo a LTFP, o direito dos trabalhadores com vínculo de emprego público à negociação coletiva é “exercido exclusivamente pelas associações sindicais” (art.º 347.º n.º 2). Com ela visa-se a obtenção de um acordo que origine um instrumento de regulamentação coletiva, que constitui uma fonte específica do contrato de trabalho em funções públicas.

Constituem instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho convencionais, o Acordo Coletivo de Trabalho (ACT), o Acordo de Adesão (AA) e a Decisão de Arbitragem Voluntária (DEV). Os ACT são de dois tipos: o Acordo Coletivo de Carreira (ACC), que se aplica a uma carreira (especial ou geral) ou a um conjunto de carreiras, independentemente dos serviços onde os trabalhadores exercem funções; e o Acordo Coletivo de Empregador Público (ACEP), que se aplica apenas a um serviço. A Decisão de Arbitragem Necessária (DEN) é um instrumento não convencional. As convenções aplicam-se aos trabalhadores filiados nos sindicatos que as outorgam e a todos os trabalhadores da carreira ou do serviço em causa, salvo se se verificar uma “oposição expressa” por parte de cada trabalhador ou de uma outra associação sindical com legitimidade para celebrar uma convenção coletiva (art.º 370.º n.º 3).

A LTFP manteve esta noção de legitimidade que já existia no diploma que revogou. Ela assenta na introdução de um princípio de representatividade. Segundo o art.º 349.º, que seguimos de perto, podem intervir nestes processos as confederações que dispõem do estatuto de parceiros sociais; as associações sindicais cujos efetivos correspondam a pelo menos 5,0% do número total de trabalhadores que exercem funções públicas; os sindicatos que representem trabalhadores de todas as administrações públicas e, na administração do Estado, em todos os ministérios, desde que representem pelo menos 2,5% dos trabalhadores que exercem funções públicas (no caso das carreiras gerais); as confederações com estatuto de parceiro social e os sindicatos que representem pelo menos 5% do total de efetivos na carreira (no caso das carreiras especiais).

A LTFP acolheu igualmente o princípio da articulação entre convenções já presente anteriormente. Deste modo, os ACC balizam as matérias que podem ser reguladas pelos ACEP. Na ausência do primeiro tipo de convenção ou na falta de definição das matérias que podem ser

objeto de negociação, um ACEP apenas pode regular questões relativas à segurança e saúde no trabalho e à duração e organização do tempo de trabalho.

2. O modo de estruturação do sistema sindical na administração pública portuguesa

No campo de estudos do sindicalismo, uma das temáticas retidas refere-se ao modo como os sistemas sindicais se estruturam. Três eixos analíticos são privilegiados: o “grau de consistência” do sistema; as suas “dinâmicas de desenvolvimento” (causas, processos, resultados); e as tendências de evolução dos diversos “tipos estruturais”.

2.1. O grau de consistência do sistema sindical na administração pública portuguesa

O grau de consistência de um sistema sindical é avaliado segundo dois planos: o do número total de organizações existentes aos diversos níveis (sindicatos individuais; federações, quando existem; confederações) e o do grau de filiação confederal. Assim sendo, um movimento sindical será tanto mais *concentrado* quanto menor for o número e mais fortes forem as organizações existentes e quanto maior for o índice de filiação na estrutura de topo. E será tanto mais *fragmentado* quanto maior for o número de organizações e a sua debilidade, situação acompanhada por baixos índices de filiação confederal. Podemos considerar ainda uma situação de carácter *dualista*, quando um pequeno número de organizações de grandes dimensões e fortes coexiste com uma miríade de pequenos sindicatos fracos (Visser, 1990).

No sistema sindical na administração pública portuguesa temos vindo a assistir nos anos mais recentes a uma tendência para o aprofundamento da sua fragmentação, o que é acompanhado pelo enfraquecimento das organizações mais representativas.

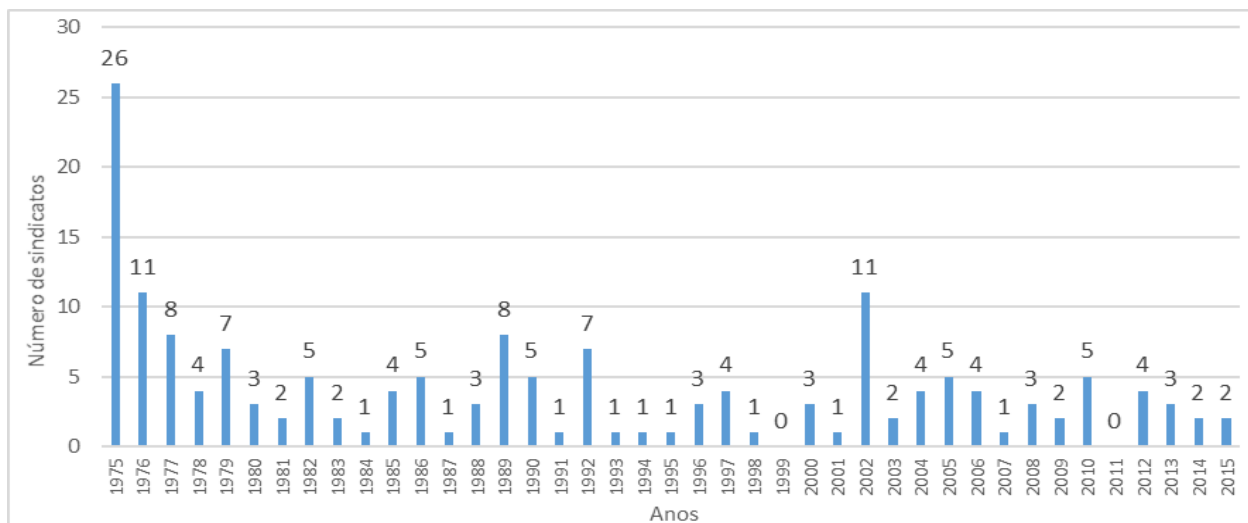
Na sequência da Revolução de Abril, o ano de 1975 representa o momento fundador do moderno sindicalismo livre em Portugal. Em particular representa a chegada da liberdade sindical à administração pública, dado que durante a ditadura salazarista a organização dos trabalhadores estava proibida neste setor. Isso não invalidou, no entanto, que no período final do regime se tivessem verificado algumas movimentações, nomeadamente entre os professores, as quais estão na origem de alguns sindicatos que emergiram logo após a revolução.

Em 1975 existiam apenas 26 sindicatos no setor, atingindo-se os 125 em 2015. A barreira da centena foi ultrapassada pela primeira vez em 2002 (105 sindicatos).

Até 2015 não mais deixaram de se fundar sindicatos com jurisdição na administração pública. Nestas quatro décadas de democracia há a registar a constituição de um total de 171 organizações. Às de primeiro nível devem adicionar-se 13 federações, uma comissão coordenadora⁶ e dois cartéis negociais⁷.

Quase dois terços dos sindicatos foram constituídos entre 1975 e 1979 (56) e a partir de 2000 (52), como se pode observar no Gráfico 1. A década de 90 registou a menor atividade fundacional (apenas 24). E se os anos de 1999 e de 2011 são os únicos onde não se registou qualquer fundação, no período mais recente o ano de 2002 foi particularmente fecundo, com a criação de onze organizações, número idêntico ao de 1976, das quais sete na PSP.

Gráfico 1. Número de sindicatos com jurisdição na administração pública portuguesa, por ano de fundação, entre 1975 e 2015



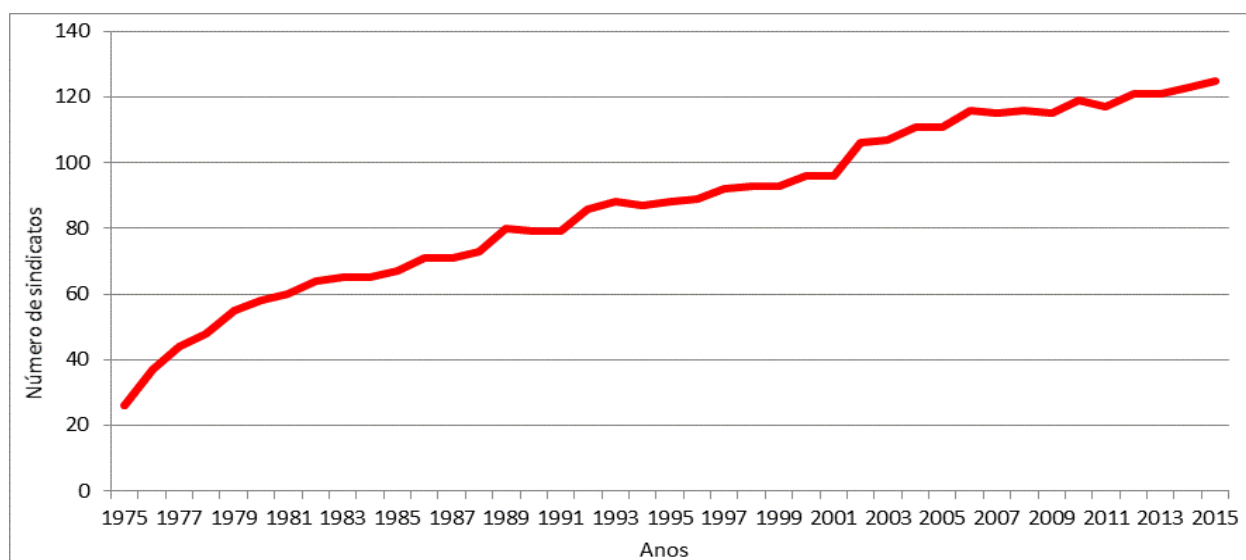
Fonte: Base de dados das organizações sindicais portuguesas

⁶ A CCP – Comissão Coordenadora Permanente dos Sindicatos e Associações dos Profissionais das Forças e Serviços de Segurança.

⁷ A FCSAP – Frente Comum de Sindicatos da Administração Pública e a FS – Frente Sindical. Existe uma terceira estrutura de negociação, a FESAP – Federação de Sindicatos da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos, a qual tem estatuto de federação, sendo filiada na UGT – União Geral de Trabalhadores. As designações das organizações que utilizamos são as atuais ou as últimas registadas, no caso dos sindicatos que, entretanto, foram extintos.

Como evidencia o Gráfico 2, a população de sindicatos cresceu continuamente ao longo de todo o período, a um ritmo mais intenso no seu início e na sua fase final, se bem que se possam descortinar alguns momentos de estagnação relativamente breves.

Gráfico 2. Evolução anual (reportada a 31 de dezembro de cada ano) do número de sindicatos com jurisdição na administração pública portuguesa, entre 1975 e 2015



Fonte: Base de dados das organizações sindicais portuguesas

A maioria das organizações (54,1%) acumula a jurisdição na administração pública com a representação de trabalhadores nos setores privado e/ou social. Por outro lado, somente 4,1% têm o seu âmbito restrito às administrações regional e local, sendo que 20,6% estão presentes neste nível da administração, assim como na administração central. Por fim, das 163 organizações com atuação na administração central, 31,3% têm ou tiveram o seu âmbito confinado ao subsetor da educação; 18,4% são transversais a este nível da administração; 13,5% atuam ou atuaram na justiça; 12,9% na saúde e 9,8% nas forças de segurança.

Uma segunda característica do sistema é o relativo baixo grau de filiação confederal da população de sindicatos, ainda que todas as organizações de maior dimensão estejam confederadas. Ao longo do período, a proporção de sindicatos não filiados⁸ variou entre um

⁸ Não contabilizamos nesta categoria os sindicatos que não sendo filiados confederalmente o são de forma indireta por via da sua adesão a federações filiadas nas confederações. Do mesmo modo, não consideramos como “não filiados” sindicatos cujos dirigentes integrem órgãos confederais, ainda que as estruturas a que pertencem e onde são dirigentes não estejam formalmente filiadas. Estes sindicatos são por nós considerados como pertencendo aos *universos* ou da CGTP-IN ou da UGT.

mínimo de 33,8% em 1983 e um máximo de 54,5% dez anos depois. Noutros sete anos, a proporção foi também igual ou superior a mais de metade da população, só tendo sido inferior a 40,0% nos anos de 1978, 1980 e entre 1982 e 1984, fruto do aparecimento da UGT, que atraiu alguns sindicatos anteriormente não filiados e originou a criação de outros que nela se filiaram.

As duas confederações que se autodefinem como "independentes", fundadas no início do século atual, uma em 2000 e outra em 2001, atraíram somente um número muito marginal de organizações. Daí que o peso relativo das suas estruturas no conjunto da população sindical nunca tenha atingido os 5,0% (máximo de 4,3% em 2011).

No caso da CGTP-IN, os sindicatos que constituem o seu universo representavam 59,2% do total das organizações existentes em 1975, restringindo-se a somente 23,6% no final do período. Estamos perante uma tendência acentuadamente decrescente, isto apesar de se terem verificado várias – e importantes, atendendo à dimensão dos sindicatos – filiações nesta confederação.

No que concerne à UGT, o respetivo universo representava 16,7% das organizações existentes em 1978, o ano de fundação da confederação, e 24,0% em 2015, tendo-se verificado um máximo de 27,3% em 1995. Ao longo do tempo o diferencial entre a CGTP-IN e a UGT neste campo foi-esbatendo, tendo passado de 29,2 pontos percentuais em 1978 para apenas 2,4 em 2015.

Das 171 organizações recenseadas, 131 (76,6%) mantiveram ao longo da sua existência o posicionamento inicial no que respeita à filiação, ou não filiação, confederal. Das restantes, a maioria trocou a condição de não filiado pela adesão a uma das confederações existentes. Deste grupo de sindicatos, o maior contingente filiou-se na CGTP-IN⁹, tendo um menor número de organizações aderido à UGT¹⁰.

⁹ Entre eles contam-se o STFPSSRA – Sindicato dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais do Sul e Regiões Autónomas; o STFPSN – Sindicato dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais do Norte; o STFPSC – Sindicato dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais do Centro; o SEP – Sindicato dos Enfermeiros Portugueses; o STAL – Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local e Regional, Empresas Públicas, Concessionárias e Afins; o SPGL – Sindicato dos Professores da Grande Lisboa; o SPN – Sindicato dos Professores do Norte; ou o SPRC – Sindicato dos Professores da Região Centro.

¹⁰ Entre os quais o SINTAP – Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos; o SPZN – Sindicato dos Professores da Zona Norte; o SPZCentro – Sindicato dos Professores da Zona Centro; o SE – Sindicato dos Enfermeiros; ou o STE – Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado e Entidades com Fins Públicos.

A trajetória inversa (de filiado para não filiado) foi protagonizada por apenas cinco sindicatos, quatro dos quais se desfiliam da CGTP-IN¹¹ e um da UGT.

Os fluxos registados entre confederações são ainda mais reduzidos, visto que apenas três organizações alteraram o seu posicionamento político-sindical, tendo aderido à UGT depois de se terem desfiliado da CGTP-IN. No caso do SITESE¹², este processo ocorreu antes do alargamento da sua jurisdição à administração pública.

Apesar de em Portugal o apuramento da taxa de sindicalização ser uma questão problemática e a medição da representatividade sindical se revelar um assunto tabu, todos os estudos creditam a CGTP-IN como a confederação mais representativa em termos globais. E o mesmo se passa no caso específico da administração pública, nos seus vários níveis e diferentes subsectores, como sejam a educação e a saúde (EIRO, 2009, 2011a, 2011b, 2015, 2016).

Para isso muito contribuíram as filiações que ao longo do tempo foram ocorrendo nesta confederação. A CGTP-IN não só ganhou mais sindicatos do que aqueles que perdeu, como conseguiu a adesão de organizações de muito grande dimensão¹³. Numa escala menor, a UGT beneficiou igualmente dos fluxos registados, pois a ela também aderiram mais sindicatos do que aqueles que perdeu, tendo conseguido captar organizações com alguma relevância¹⁴.

2.2. A dinâmica do sistema

No campo de análise da dinâmica do sistema, visa-se captar o seu grau de fluidez, envolvendo alterações nos domínios interno e externo dos sindicatos. No plano interno, o enfoque incide fundamentalmente sobre o governo das organizações. No plano externo, aquele que aqui retemos, considera-se um conjunto de acontecimentos estruturais. Por um lado, a *fundação*, que se refere ao processo de constituição de uma nova estrutura, a qual pode ser criada de raiz,

¹¹ Um desses sindicatos, o SERAM – Sindicato dos Enfermeiros da Região Autónoma da Madeira reaproximou-se desta confederação, participando nos seus congressos e integrando o seu Conselho Nacional, a direção da USAM – União dos Sindicatos da Região Autónoma da Madeira e a FCSAP.

¹² SITESE – Sindicato dos Trabalhadores e Técnicos de Serviços.

¹³ STFPSSRA (35 000 associados), STFPSN (18 994), STFPSC (12 000) (EIRO, 2011a), SEP (14 205) (EIRO, 2009), STAL (53 145 sócios, de acordo com a ata das eleições de 2007), SPGL (14 703 sócios), SPN (11 898), SPRC (11 636), sendo os dados destes três últimos sindicatos referentes aos sócios declarados em 2016 por ocasião do XII Congresso da FENPROF – Federação Nacional dos Professores.

¹⁴ SINTAP (15 000) (EIRO, 2011b), SPZN (11 650), SPZCentro (9 300) (EIRO, 2011a), SE (5 200) (EIRO, 2009), STE, SITESE (menos de 10 000 sócios) (EIRO, 2016). No caso das duas confederações que se autodefinem como independentes, o sindicato de maior dimensão será o SNPL – Sindicato Nacional dos Professores Licenciados, com 5 000 associados (EIRO, 2011a).

quando não se reporta a uma estrutura preexistente, ou ter por base uma *fusão* ou uma *cisão*. Por outro, a *dissolução*, que diz respeito ao processo de cessação de atividade, a qual pode ocorrer por *fusão*, por *integração* ou por *cessação de atividade*, sem transferência dos efetivos e do património para outra estrutura. A pura cessação de atividade pode ser *voluntária* ou *coerciva*, quando tem na sua base uma decisão judicial.

Os diversos movimentos sindicais nacionais, uns mais do que outros, vêm atravessando uma grave crise nas últimas décadas. Daí terem sido “*reestruturados de uma forma dramática*” (Waddington, 2005: 11), com as fusões a constituírem-se como o instrumento privilegiado de adaptação estrutural.

De notar, contudo, que embora este processo assuma uma tendência clara e generalizada, não se verifica um padrão uniforme quanto à sua intensidade nem os seus resultados conduzem a uma convergência entre países em termos dos tipos estruturais, como evidenciam vários estudos comparativos (Ebbinghaus e Visser, 2000; Waddington, 2005).

Portugal não tem ficado imune a esta onda de fusões, se bem que seguindo padrões próprios. A agricultura e os setores secundário e, em menor escala, o terciário têm sido os mais atingidos.

A administração pública apresenta-se como uma exceção neste domínio. De facto, a dinâmica do seu sistema sindical tem passado mais pela constituição de novas organizações¹⁵, a grande maioria das quais criadas de raiz, do que pela reestruturação das existentes, através do desaparecimento por fusão ou integração. De sublinhar, contudo, que existem algumas organizações que resultaram de cisões (como sucedeu, por exemplo, entre os professores) e que se verificaram várias dissoluções.

No respeitante às fusões, existe apenas registo de uma, ocorrida em 1990, e que envolveu quatro sindicatos de âmbito regional com jurisdição na justiça. Esta fusão originou um sindicato de âmbito nacional. Do mesmo modo, ao longo do período em análise também se registou apenas uma integração, que se verificou em 1988.

¹⁵ O sistema sindical na administração pública também tem vindo a ser alimentado pelo alargamento da jurisdição a este setor por parte de um conjunto de organizações com jurisdição tradicional no setor privado, como é o caso do SITESE. Contudo, este movimento é relativamente restrito.

A estas cinco dissoluções voluntárias deverá adicionar-se outras quatro de sindicatos que, ao formalizarem a sua extinção, não declararam a sua integração ou fusão com qualquer outra organização. Por outro lado, quatro organizações foram extintas judicialmente em virtude das normas constantes dos respetivos estatutos violarem a legislação em vigor.

De referir ainda que vinte e oito sindicatos deixaram de evidenciar qualquer tipo de atividade ao longo do período, sem nunca terem formalizado a sua extinção através do cancelamento do respetivo registo no ministério que tutela as relações laborais¹⁶. Uns ter-se-ão integrado noutras organizações; outros terão deixado de existir quando os motivos que levaram à sua constituição se extinguiram; outros ainda terão desaparecido em consequência da extinção de uma categoria profissional.

Esta dinâmica do sistema teve implicações relevantes a diversos níveis. Uma primeira relaciona-se com a jurisdição territorial pois, por um lado, o alargamento do âmbito geográfico de muitos sindicatos e, por outro, o facto das organizações fundadas mais recentemente, em particular nas forças e serviços de segurança e na educação, terem jurisdição de âmbito nacional e, no caso dos sindicatos de professores, também internacional, fez crescer o peso relativo das organizações com um âmbito territorial mais alargado (nacional e/ou internacional). Estas organizações alcançam um peso sempre superior a 70,0% a partir de 2002 (máximo de 76,1% em 2012 e 2013), em detrimento dos âmbitos mais restritos (do local ao regional). Em segundo lugar, esta dinâmica, aliada ao carácter centralizado do Estado português, teve como consequência uma tradicionalmente forte concentração das sedes sindicais em Lisboa (mínimo de 52,6% em 1976), a qual se foi acentuando ao longo do tempo (máximo de 67,0% em 2002), o que ocorreu paralelamente à perda de importância relativa do Porto e de Coimbra.

2.3. Os tipos estruturais

A análise dos tipos estruturais remete para o princípio em torno do qual as organizações se estruturam, estando a sua evolução induzida pelas mudanças registadas no mercado de trabalho.

Os sindicatos estruturam-se segundo diferentes formas, em virtude da existência de uma considerável diversidade de princípios organizativos de base, que vão desde situações em que se

¹⁶ Nos últimos anos essa extinção tem vindo a ocorrer através de sentença judicial, como decorre das disposições do Código do Trabalho de 2003.

garante a exclusividade de uma ou de um pequeno conjunto de profissões, como sucede nos sindicatos de profissão, até outras onde se defende a inclusão de todas as categorias profissionais referentes a mais do que um sector de atividade, como acontece nos conglomerados sindicais que se têm constituído ultimamente nos países capitalistas centrais. Uma possível taxinomia foi-nos proposta por Ebbinghaus e Visser (2000), a qual distingue sete tipos estruturais. A classificação das estruturas sindicais da administração pública a que procedemos é bastante devedora da proposta destes autores¹⁷.

Ao longo do período, não se regista a existência de qualquer sindicato de ofício, sendo os sindicatos de profissões científicas e técnicas dominantes, ainda que com tendência para verem a sua importância relativa decrescer no conjunto da população sindical. Se representavam 85,2% do total em 1975, começam a registar valores inferiores a 60,0% a partir de 2002, atingindo um mínimo de 52,8% em 2015. Em contrapartida, verificou-se um crescimento apreciável dos sindicatos de profissões não manuais, que passaram de valores residuais nos anos 70 e 80 (1,7% em 1980 e 1981) para 18,3% em 2008 e 2009, estabilizando a partir daí em torno de 17,0-18,0%. O terceiro tipo mais importante é o dos sindicatos com jurisdição num serviço, que partindo de um valor de 7,4% em 1975 atingem um máximo de 21,5% em 1983 e 1984, decrescendo a partir de então, mas representando ainda 15,2% do total da população de sindicatos em 2015. Após 2000, esta categoria foi suplantada pelos sindicatos de profissões não manuais.

3. A negociação coletiva

As mudanças no plano laboral na administração pública não deixaram de colocar dificuldades à população de sindicatos que acabamos de caracterizar. Face a elas, as diversas organizações adotaram estratégias e táticas diferenciadas, como notou Stoleroff (2007). Disso é elucidativo o facto da FESAP ter assinado o acordo relativo à LVCR e da mesma organização e a FS terem rubricado o do SIADAP, enquanto a FCSAP recusou subscrever ambos. Sublinhe-se que a negociação desses acordos em nenhum momento pôs em causa a visão do governo para a administração pública, apenas se tendo regulado algumas questões (Stoleroff, 2007: 650).

¹⁷ Distinguimos entre sindicatos de ofício; sindicatos de profissões não manuais; sindicatos de profissões científicas e técnicas; sindicatos de serviço; sindicatos de ramo; sindicatos de setor e sindicatos plurisectoriais.

No que respeita à negociação coletiva, o processo iniciou-se de forma muito titubeante com a assinatura de um ACCG¹⁸ e de um ACCE¹⁹, ambos em 2009, e assim se manteve até 2013, com apenas 40 convenções publicadas no espaço de cinco anos, como evidencia o Gráfico 3. A partir de 2014 dá-se um crescimento exponencial, certamente como resultado da imposição unilateral das 40 horas de trabalho semanais através da Lei n.º 68/2013 de 29-08, com consagração posterior na LTFP, no seu art.º 105.º.

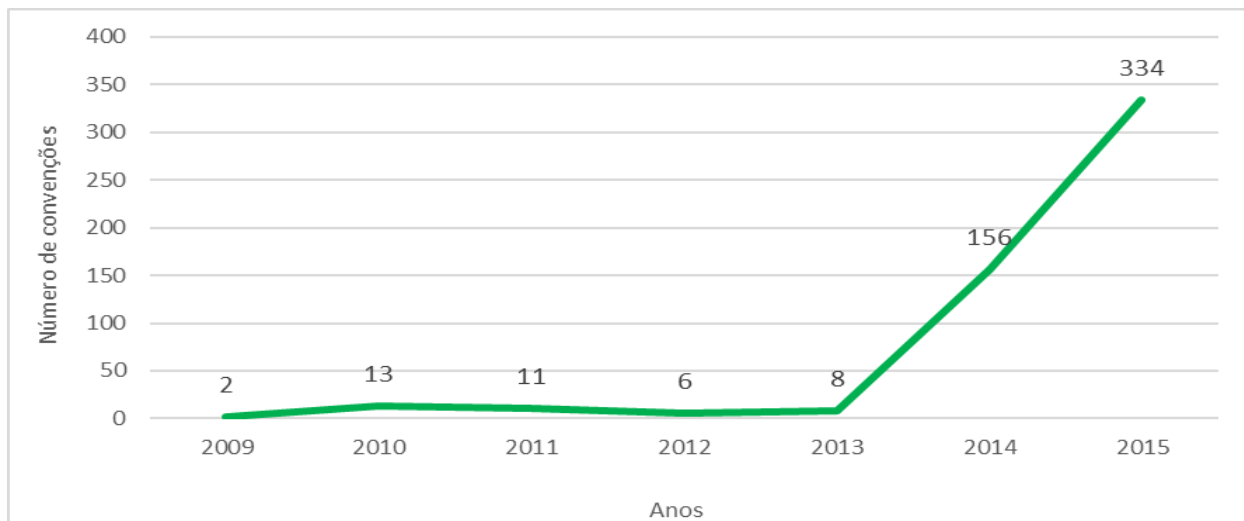
Efetivamente, no seguimento desta imposição verifica-se uma explosão negocial nas administrações regionais e locais dos Açores e da Madeira, particularmente evidente na primeira das regiões autónomas, a quem cabem 127 das 157 convenções assinadas nesse ano (80,9%), sendo 97 relativas à administração regional e 30 à administração local. Na Madeira, as 29 convenções publicadas referem-se à administração local. Todas preveem as 35 horas de trabalho semanal. Se o governo da República bloqueou as convenções que no continente estipulavam este período normal de trabalho, assim torpedeando o princípio da livre negociação entre as partes e a autonomia do poder local, tal não sucedeu a nível regional. Neste ano, no continente só foi publicada uma convenção, a qual definia as 40 horas de trabalho semanal²⁰.

¹⁸ O ACCG só foi subscrito pela FESAP, filiada na UGT, que agrupa 19 sindicatos, na sua quase totalidade filiados na UGT, e de que o principal é o SINTAP, e pela FS, composta por dois sindicatos filiados na UGT, três não filiados confederalmente e outro filiado na CGSI. A FCSAP, que engloba sindicatos filiados e não filiados na CGTP-IN, e que apresentou uma contraproposta que não chegou a ser discutida, recusou assiná-lo por, entre outras razões, considerar que institucionalizava a adaptabilidade, o que iria permitir “a desagregação e destruição do horário de trabalho de sete horas diárias e 35 semanais”; que continha disposições lesivas relativas ao trabalho noturno; e porque o princípio previsto da imperatividade da lei em certas matérias faria com que “o Governo finja que faz contratação coletiva”, dela excluindo matérias consideradas “essenciais” por esta estrutura (comunicado da FCSAP de 11/09/2009).

¹⁹ O ACCE foi subscrito pela FNAM – Federação Nacional dos Médicos, próxima da CGTP-IN, e pelo SIM – Sindicato Independente dos Médicos, sendo aplicável à carreira médica.

²⁰ Trata-se do ACEP dos Serviços de Apoio Técnico e Administrativo da Procuradoria-Geral da República e do Gabinete de Documentação e Direito Comparado, assinada pelo STE.

Gráfico 3. Evolução do número de convenções coletivas negociais na administração pública, publicadas no Diário da República entre setembro de 2009 e dezembro de 2015



Fonte: Base de dados das convenções coletivas da administração pública

Em 2015 a mesma tendência manteve-se até outubro. Na sequência do Acórdão n.º 949/2015 do Tribunal Constitucional, publicado no DR Iª Série, n.º 207, de 22-10-2015 ficaram abertas as portas para a publicação das centenas de convenções²¹ que haviam sido objeto de veto pelo governo, o que começou a suceder de imediato. Daí que nos dois últimos meses do ano tenham sido publicados 241 instrumentos, o que corresponde a 45,7% das convenções publicadas entre 2009 e 2015 e a 72,2% das do ano de 2015²².

De acordo com os dados que avançámos sobre a população de sindicatos com jurisdição na administração pública portuguesa, potencialmente mais de cem organizações poderiam participar no processo de negociação coletiva. Porém, o número das que nele se têm envolvido fica muito aquém. Apenas 27 sindicatos rubricaram instrumentos de regulamentação coletiva neste setor. Se a eles adicionarmos os que o fizeram através da FESAP, da FNAM ou da FS, o seu número não ultrapassará as cinco dezenas. Por conseguinte, menos de metade das organizações estiveram

²¹ De acordo com o sítio do STAL na Internet, em novembro de 2014 o número de convenções coletivas negociadas na administração local do continente e não publicadas por preverem as 35 horas de trabalho semanal ascendia a 509, sendo 182 em câmaras municipais; 309 em juntas de freguesia; doze em serviços municipalizados e seis em outros órgãos da administração local, como as comunidades intermunicipais.

²² Entre setembro de 2009 e dezembro de 2015 foram publicados dois Acordos Coletivos de Carreiras Gerais, quatro Acordos Coletivos de Carreiras Especiais e 521 Acordos Coletivos de Empregador Público, o que confere uma característica fortemente descentralizada à negociação coletiva neste setor. Há ainda a registar a celebração de três Acordos de Adesão.

envolvidas até ao momento neste processo, o que é explicado em grande medida pela introdução na lei do princípio da legitimidade para negociar convenções coletivas.

Por outro lado, será de referir que a organização que mais acordos assinou foi o STAL, com 213, seguindo-se o SINTAP, com 147, o STE com 40 e a FESAP com 34. Estas quatro organizações firmaram cerca de 80,0% dos acordos.

A análise por confederações evidencia que os sindicatos da CGTP-IN subscreveram 307 convenções (sendo dez em conjunto com sindicatos da UGT e três com sindicatos da UGT e não filiados), que as organizações da UGT são outorgantes de 222 (sendo dez com sindicatos da CGTP-IN, oito com sindicatos não filiados e três com sindicatos da CGTP-IN e não filiados) e que os sindicatos não filiados rubricaram unicamente 25 acordos.

Todas as convenções incluem disposições relativas à duração e organização do tempo de trabalho, que se constitui como a temática mais focada, suplantando a segurança e saúde no trabalho. Através das normas produzidas, os sindicatos participam na regulação destas matérias. Destas convenções, apenas quatro previam uma duração semanal do período normal de trabalho de 40 horas²³.

As restantes, ou porque foram rubricadas antes da entrada em vigor da lei ou porque se aplicam às administrações regionais dos Açores ou da Madeira ou a autarquias locais destas duas regiões definem as 35 horas de trabalho semanal. Neste grupo integram-se as 44 convenções²⁴ assinadas já perto do final do mandato do governo de Passos Coelho, quando este decidiu que seria possível rubricar acordos estipulando 35 horas de trabalho em troca da adoção de mecanismos de flexibilização do horário de trabalho.

A organização do tempo de trabalho reveste vários regimes, representando o estilhaçar do padrão tradicional que assentava na definição de um período normal de trabalho semanal distribuído por cinco dias. Adquirem grande relevância os dois mecanismos de flexibilização do tempo de

²³ ACCE Médica; ACCE Médica (Madeira), assinado pelo SIM e pelo SMZS – Sindicato dos Médicos da Zona Sul; ACEP dos Serviços de Apoio Técnico e Administrativo da Procuradoria-Geral da República e do Gabinete de Documentação e Direito Comparado e ACEP da Secretaria-Geral do Ministério da Solidariedade Emprego e Segurança Social, subscritos pelo STE.

²⁴ Das quais 38 aplicáveis em câmaras municipais; três em serviços municipalizados, duas em comunidades intermunicipais e uma numa junta de freguesia, incidindo particularmente na região centro do país (distritos de Leiria, Santarém e Coimbra) e assinadas pelo SINTAP e, em alguns casos, também pelo STE e pelo SNBP – Sindicato Nacional dos Bombeiros Profissionais.

trabalho definidos pela legislação, a adaptabilidade e o banco de horas. Inclusivamente, há 35 instrumentos que acolhem ambos²⁵.

Das convenções que admitem o regime da adaptabilidade, a maioria refere a possibilidade de celebração de acordos individuais. São instrumentos assinados fundamentalmente pelo SINTAP/FESAP, mas também por sindicatos da CGTP-IN, como sucede com o STFPSN, que firmou quatro e a FNSTFPS²⁶, um. Nos dois casos, o regime de adaptabilidade previsto assume um carácter restrito, sendo aplicável, por exemplo, apenas aquando de determinados eventos de âmbito municipal.

As convenções, nomeadamente aquelas onde o regime da adaptabilidade individual é admitido, estabelecem a participação sindical, seja por via da informação ou da consulta. O clausulado limita-se a proceder a uma remissão para a legislação, em particular para o articulado relevante do Código do Trabalho e da LTFP.

O segundo regime de modulação do tempo de trabalho consagrado pelo Código do Trabalho é o banco de horas, o qual pode revestir igualmente um carácter grupal ou individual. Este é o regime privilegiado na negociação coletiva na administração pública, se bem que a maioria só preveja a dimensão grupal. Trata-se de convenções que foram assinadas maioritariamente por sindicatos da UGT, de que se destaca o SINTAP, mas existem igualmente dois sindicatos da CGTP-IN, o STFSSRA e o STSS²⁷, que nos Açores assinaram cerca de meia centena de convenções onde o banco de horas grupal se encontra previsto.

A participação sindical no âmbito do banco de horas, na sua dimensão individual, encontra-se prevista num número muito restrito de convenções, apenas onze²⁸. Em todas elas a modalidade consagrada é a consulta. Também neste caso o convencionado limita-se a remeter para o articulado do Código do Trabalho e da LTFP.

²⁵ Trata-se basicamente das convenções assinadas nas autarquias locais da zona centro antes referidas e de dois ACEP paralelos da Câmara Municipal do Funchal, um rubricado pelo STFP-RAM – Sindicato dos Trabalhadores da Função Pública da Região Autónoma da Madeira e outro pela FESAP e pelo SNBP.

²⁶ FNSTFPS – Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais.

²⁷ STSS – Sindicato Nacional dos Técnicos Superiores de Saúde das Áreas de Diagnóstico e Terapêutica.

²⁸ Trata-se dos ACEP aplicáveis às câmaras municipais de Almeirim, Alvaiázere, Ansião, Leiria, Mação, Mértola, Porto de Mós, Rio Maior e Tábua, à Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo e aos serviços municipalizados de Leiria, todos rubricados pelo SINTAP ou pela FESAP.

Relevante é o facto de alguns sindicatos terem conseguido obter direitos de participação no atinente à definição dos horários de trabalho em quase metade das convenções. Em 10,3%, a participação circunscreve-se a uma consulta prévia, enquanto noutras 34,3% se encontra prevista a obrigatoriedade de negociação²⁹. 92,8% dos instrumentos que estipulam a negociação foram assinados por sindicatos da CGTP-IN (86,2% pelo STAL). No caso da consulta, 60,2% das convenções foram subscritas por sindicatos da CGTP-IN, sendo o STAL responsável por 57,1%.

Em termos gerais, estas convenções, bem como outras, outorgam igualmente aos sindicatos o direito de consulta prévia (em alguns casos, de negociação) nas situações em que se verifique uma alteração dos horários de trabalho. Excetuam-se os casos em que a duração da alteração não excede uma semana, limitando-se a utilização desta prática a três vezes por ano. Por outro lado, em “situações pontuais”, nas quais a entidade empregadora ou os próprios trabalhadores tenham necessidade de proceder a uma alteração do período normal de trabalho, os sindicatos devem ser informados sobre essas alterações.

Um número muito reduzido de instrumentos, não chegando à dezena em ambos os casos, outorga a possibilidade dos horários específicos serem objeto de consulta prévia ou das modalidades de horário a adotar serem objeto de negociação.

Relevante é igualmente a existência do direito dos sindicatos subscritores das convenções se reunirem com as direções dos serviços para debater as questões relativas às condições de trabalho. Este direito está presente em 41,3% dos instrumentos, dos quais 78,4% foram assinados pelo SINTAP ou outros sindicatos da UGT. A formulação mais comum, presente em 76,6% das convenções que acolhem esta disposição, refere que essas reuniões terão lugar “sempre que se justifique” ou “sempre que seja necessário”. As restantes impõem uma periodicidade, a qual pode ser semestral (em 20,2% dos casos), ou anual (3,2%).

Um realce especial merece uma convenção assinada pelo STML³⁰, na qual se consagram os direitos de informação e de consulta, sendo expressamente nomeadas as seguintes matérias: direito à informação “sobre as linhas gerais orientadoras para definição dos objetivos e escolha

²⁹ Só uma convenção assinada pelo STAL e aplicável à câmara municipal da Lousã não se refere a essa obrigatoriedade, afirmando que a definição dos horários deve ser feita “preferencialmente por intermédio de negociação direta com o sindicato”.

³⁰ ACEP da Junta de Freguesia de Campo de Ourique subscrito pelo STML – Sindicato dos Trabalhadores do Município de Lisboa.

de competências na avaliação do desempenho adequados à avaliação”; informação e consulta relativamente às “decisões suscetíveis de produzir mudanças na organização do trabalho ou dos contratos de trabalho, nomeadamente ritmos de trabalho, condições de prestação do trabalho, mudança de local, horário de trabalho, turnos e promoções”; e informação e consulta no campo das “propostas de mapas de pessoal e respetivas dotações financeiras para pessoal”.

Conclusão

À semelhança de outros países, a administração pública portuguesa tem vindo a sofrer mudanças profundas, quer no plano da sua orgânica quer no domínio das relações laborais, impulsionadas pela perspectiva do *New Public Management*. Ainda que abrindo novas possibilidades aos sindicatos, nomeadamente devido à concessão do direito à negociação e à contratação coletivas, como corolário da introdução do contrato individual de trabalho, esta situação não deixou de lhes criar inúmeras dificuldades.

O processo iniciou-se de forma titubeante. Por outro lado, atendendo ao princípio da articulação entre convenções, em que as de nível superior (os ACC) definem as matérias que serão objeto de negociação e acordo nas convenções de nível inferior (ACEP, negociados e assinados descentralizadamente ao nível dos serviços), a negociação tem-se restringido basicamente às questões do tempo de trabalho e da segurança e saúde no trabalho, atendendo ao conteúdo do ACCG assinado em 2009.

No campo do tempo de trabalho, tradicionalmente verificava-se a existência de um padrão claro. Ele consistia na definição de um período normal de trabalho semanal, por exemplo de 40 horas, distribuídas por cinco dias de trabalho. Atualmente, o que verificamos é uma crescente variabilidade no seio deste padrão, fruto do recurso a formas diversas de organização/modulação do tempo de trabalho que, no caso da administração pública portuguesa, se materializam na utilização dos regimes da adaptabilidade e do banco de horas, com carácter grupal ou individual.

Esta é uma das nossas conclusões. O padrão tradicional encontra-se profundamente estilhaçado, dado o peso relevante das convenções que preveem essas modalidades, ainda que não sejam maioritárias.

Por outro lado, um número significativo de convenções outorga aos sindicatos direitos no atinente à sua participação na definição dos horários e respetivas alterações, na implementação das diversas modalidades que podem revestir ou até no referente aos mecanismos de adaptabilidade e, em muito menor escala, do banco de horas. Consagra-se igualmente o direito de reunião com as estruturas dirigentes dos serviços. Ainda que estas disposições se encontrem difundidas com alguma amplitude, um número muito considerável de convenções não as acolhe. Deste modo, há um caminho a trilhar no sentido de que seja possível inclui-las em futuras revisões. Assim como há igualmente um caminho a percorrer no sentido de ampliar os direitos já consagrados, bem como de alargar o âmbito das matérias negociadas.

Bibliografia

Bordogna, Lorenzo (2008), "Moral hazard, transaction costs and the reform of public service employment relations", *European Journal of Industrial Relations*, vol. 14, n.º 4, pp. 381-400.

Bourdieu, Pierre (1998), "L'essence du néolibéralisme", *Le Monde Diplomatique*.

DGAEP (2008), *Emprego Público em Números. 1996-2005*, Lisboa, DGAEP.

DGAEP (2016), *Síntese Estatística do Emprego Público – 4T2015*, Lisboa, DGAEP.

Ebbinghaus, Bernhard, Visser, Jelle (eds.) (2000), *Trade Unions in Western Europe Since 1945*, Londres, Macmillan.

EIRO (2009), "European sectoral social partner organisations and their representativeness – Hospitals", *EIROOnline*. Disponível em

<http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/portugal/representativeness-of-the-european-social-partner-organisations-hospitals-portugal>

EIRO (2011a), "European sectoral social partner organisations and their representativeness – Education", *EIROOnline*. Disponível em

<http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/portugal/representativeness-of-the-european-social-partner-organisations-education-sector-portugal>

EIRO (2011b), "European sectoral social partner organisations and their representativeness – Public administration", *EIROOnline*. Disponível em

<http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/portugal/portugal-representativeness-study-of-the-european-social-partners-organisations-public>

EIRO (2015), "European sectoral social partner organisations and their representativeness – Local and regional government", *EIROOnline*. Disponível em

<http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/representativeness-of-the-european-social-partner-organisations-local-and-regional-government-sector>

EIRO (2016), "European sectoral social partner organisations and their representativeness – Temporary agency work", *EIROOnline*. Disponível em

<http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/representativeness-of-the-european-social-partner-organisations-temporary-agency-work-sector>

- Petrella, Ricardo (1996), *Le Bien Commun, Éloge de la Solidarité*, Bruxelas, Labor.
- PRACE (2006), *Relatório da Comissão Técnica - Primeira Fase*, Lisboa, PRACE.
- Stoleroff, Alan (2007), “The revolution in the public services sector in Portugal: with or without the unions”, *Transfer*, vol. 13, n.º 4, pp. 631-652.
- Treu, Tiziano (1987), *Public Services Labour Relations: Recent Trends and Future Prospects. A Comparative Survey of Seven Industrialized Market Economy Countries*, Genebra, OIT.
- Visser, Jelle (1990), *In Search of Inclusive Unionism*, Deventer, Kluwer.
- Wacquant, Loic, "A penalização da miséria e o avanço do neoliberalismo", in Santana, Marco Aurélio e Ramalho, José Ricardo (Orgs.) (2003), *Além da Fábrica: Trabalhadores, Sindicatos e a Nova Questão Social*, São Paulo, Boitempo, pp.72 – 88.
- Waddigton, Jeremy (ed.) (2005), *Restructuring Representation: the Merger Process and Trade Union Structural Development in Ten Countries*, Bruxelas, Peter Lang.

Fontes Legislativas

Constituição da República Portuguesa
Lei 23/98 de 26-05
Lei n.º 23/2004 de 22-06
RCM n.º 124/2005 de 04-08
Lei n.º 53/2006 de 7-12
Lei n.º 66-B/2007, de 28-12
Lei n.º 12-A/2008 de 27-02
Lei n.º 59/2008 de 11-09
Lei n.º 68/2013 de 29-08
Lei n.º 35/2014 de 20-06
Lei n.º 84/2015 de 07-08
Acórdão n.º 949/2015 do Tribunal Constitucional