FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

DESAFIOS À REGULAÇÃO INTERNACIONAL DAS RELAÇÕES LABORAIS:

A OIT E O CASO PORTUGUÊS

MARINA PESSOA HENRIQUES

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM SOCIOLOGIA

PROGRAMA | AS SOCIEDADES NACIONAIS PERANTE OS PROCESSOS DE GLOBALIZAÇÃO

ORIENTADOR CIENTÍFICO: PROF. DOUTOR ANTÓNIO CASIMIRO FERREIRA

2009

DESAFIOS À REGULAÇÃO INTERNACIONAL DAS RELAÇÕES LABORAIS:

A OIT E O CASO PORTUGUÊS

MARINA PESSOA HENRIQUES

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM SOCIOLOGIA

PROGRAMA | AS SOCIEDADES NACIONAIS PERANTE OS PROCESSOS DE GLOBALIZAÇÃO

ORIENTADOR CIENTÍFICO: PROF. DOUTOR ANTÓNIO CASIMIRO FERREIRA

2009

ÍNDICE

Resumo…… **7**

Introdução….. ..... **9**

Capítulo I | Da governação global à governação laboral **19**

Introdução 19

1. Globalização e governação global 20

2. Governação das relações laborais 24

3. OIT e governação das relações laborais: transformações e desafios 27

Considerações finais 30

Capítulo II | Direitos humanos do trabalho: elementos para uma discussão crítica da sua (in)efectividade **33**

Introdução 33

1. Para uma sociologia crítica dos direitos humanos do trabalho 35

2. Os espaços de promoção dos direitos humanos do trabalho: do nacional ao transnacional 45

Considerações finais 52

Capítulo III | OIT e Portugal: desafios à regulação laboral **55**

Introdução 55

1. O paradigma de governação laboral da OIT 57

2. OIT: acção e eixos estratégicos 64

3. O impacto da agenda do trabalho digno da em Portugal 68

Considerações finais 73

Capítulo IV | Os mecanismos de controlo regular da OIT: implementação legislativa e controlo da efectividade 77

Introdução 77

1. As normas internacionais do trabalho 78

2. Adopção de uma norma internacional do trabalho 80

3. Submissão das convenções e das recomendações 84

4. Ratificação das convenções 86

5. A aplicação das normas internacionais do trabalho na ordem jurídica portuguesa 88

Considerações finais 93

Capítulo V | Os mecanismos de controlo especial da OIT: a *soft law* e o sistema de queixas e reclamações 95

Introdução 95

1. O espaço transnacional e a regulação e resolução dos conflitos de trabalho 97

2. O sistema de controlo especial OIT 102

3. Análise comparativa das queixas e reclamações 112

4. Portugal e o controlo especial da OIT 120

Considerações finais 138

Capítulo VI | Representações e testemunhos da OIT em Portugal 139

Introdução 139

1. A influência da OIT na esfera político-parlamentar em Portugal 140

2. Testemunhos das dinâmicas da relação entre a OIT e Portugal 152

Considerações finais 166

Conclusões 169

Bibliografia 175

AGRADECIMENTOS

A elaboração desta tese de mestrado, mais do que um desafio individual, beneficiou da solidariedade, do estímulo e da amizade de algumas pessoas às quais quero deixar o meu agradecimento.

Ao Professor Doutor António Casimiro Ferreira, orientador da presente dissertação, quero deixar o meu sincero e profundo reconhecimento pela inestimável dedicação, pela douta orientação e pela amizade. A disponibilidade e a confiança de que sempre tenho beneficiado foram determinantes, não só para a realização deste trabalho, mas também para todo o percurso que tenho feito.

À equipa do Escritório da OIT em Lisboa agradeço a oportunidade que foi trabalhar com pessoas interessadas pela investigação e o estímulo que representaram para a prossecução deste trabalho.

Cumpre-me igualmente agradecer o contributo dos actores sociais que tiveram a gentileza de me conceder as entrevistas realizadas, sem o qual os resultados apresentados nesta tese não seriam possíveis.

Quero também agradecer o apoio dado pelos colegas e amigos do Centro de Estudos Sociais e do Observatório Permanente da Justiça que sempre se interessaram pelo meu trabalho e comigo percorreram o quotidiano dos tempos mais recentes. A todos eles quero expressar o meu agradecimento.

Aos meus pais e ao João agradeço o cuidado, o acompanhamento e o afecto com que sempre tenho contado. Finalmente, uma palavra de reconhecimento ao André que faz com que tudo isto tenha sentido.

RESUMO

A presente tese resulta de uma investigação sociologicamente fundamentada da influência da OIT no sistema de relações laborais português no período posterior a 1974, enquadrada por uma discussão teórico-analítica das concepções de governação laboral e direitos humanos do trabalho. As dinâmicas da relação entre a OIT e Portugal, no que diz respeito à evolução do sistema de relações laborais, serão observadas de acordo com o modo como aquela organização contribuiu para a estabilização do sistema de relações laborais em Portugal, face às transformações ocorridas no mundo do trabalho associadas às diferentes fases de transição e consolidação democráticas.

Tendo em vista o estudo das relações laborais em Portugal, segue-se um modelo de análise das influências exógenas, tomando como principais indicadores as convenções e recomendações da OIT adoptadas por Portugal e o recurso ao sistema de queixas e reclamações daquela organização. O rastreio da influência do quadro de referência da OIT em Portugal complementa-se, ainda, com a análise da influência da OIT na esfera político-parlamentar em Portugal, dando conta da actividade do Parlamento plasmada nos debates parlamentares que ilustra as dinâmicas de relacionamento entre a OIT e Portugal.

ABSTRACT

This thesis is the result of a sociological research on the influence of the ILO paradigm in the Portuguese labour relations system after 1974, framed by theoretical and analytical conceptions of governance and labour human rights. The dynamics of the relationship between ILO and Portugal, with regard to changes in workplace relations system will be performed in accordance with the way this organization contributed to stabilize the labour relations system in this country, given the changes occurred in the world of work associated to the different stages of transition and consolidation of the democracy.

This study follows an analytical model of exogenous influences, taking as a key indicator of the conventions and recommendations adopted by Portugal and the system to complaints of that organization. The influence of the ILO framework in Portugal is also complemented with the analysis of the ILO influence in the political and parliamentary field, giving account of the activity in parliamentary debates that illustrates the dynamic relationship between ILO and Portugal.

INTRODUÇÃO

A reflexão acerca da governação das relações laborais afigura-se de particular relevância face às transformações decorrentes dos processos de globalização que têm produzido efeitos sobre as relações de trabalho, contribuindo para o surgimento de novas oportunidades de emprego, mas implicando também desafios relacionados com a flexibilização dos mercados de trabalho e a precarização das relações laborais e sendo fonte de insegurança e desigualdade social. O aumento dos problemas no domínio laboral tem-se revelado numa das injustiças da globalização observadas pela *World Commission on the Social Dimension of Globalisation* (2004). Os números são conhecidos. Na Europa existem 18 milhões de desempregados e mais de 52 milhões de pessoas a viver abaixo da linha de pobreza (ILO, 2007).

Face ao aprofundamento das contradições sociais associadas aos actuais contextos de globalização socioeconómica, exige-se a eficácia das normas de direitos humanos. Nas últimas décadas, os sistemas internacionais e regionais de protecção dos direitos humanos têm vindo a ser mobilizados através de um crescente número de acções judiciais contra os Estados por violações praticadas seja pelo próprio Estado, seja por agentes privados. Importa, assim, reflectir acerca dos direitos laborais enquanto direitos humanos, destacando a importância da dignidade do ser humano no trabalho e encarando como fulcrais as condições de trabalho.

A importância da estrutura reguladora da globalização ter um conjunto de direitos humanos universalmente reconhecidos no âmbito das condições de trabalho é amplamente

partilhada[1]. Este consenso assinala-se, nomeadamente, em torno do objectivo da coordenação internacional para melhorar a consonância face aos *core labour standards*. Muitos autores consideram esta tarefa urgente de acordo com a percepção da importância da governação global social (Salazar-Xirinachs, 2004).

A interacção e a interdependência entre os diversos actores da governação laboral (Scott e Trubek, 2002; Arnaud, 2003) está em estreita articulação com a noção de espaços da legalidade de Boaventura de Sousa Santos (2000), constituindo-se num padrão de relacionamento assente no modo como as diferentes ordens jurídicas se interpenetram. A este propósito, a normatividade laboral é reveladora da interacção entre os espaços jurídicos local, nacional e global. Enquanto constelação jurídica associada a vários espaços estruturais, deixa perceber a coexistência de várias ordens jurídicas (estatal, supraestatal, infraestatal) no domínio laboral. Esta é uma concepção pluralista que acentua o facto de existirem diferentes actores sociais (Estado, tribunais, administração do trabalho, sindicatos, associações patronais, etc.) a produzirem e a aplicarem a normatividade laboral a vários níveis e espaços sociolegais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a União Europeia (UE), a concertação social, a negociação colectiva, etc. (Ferreira, 2003).

A pertinência da actuação da OIT na defesa dos direitos humanos do trabalho ao nível internacional evidencia-se face às transformações ocorridas no domínio laboral e aos desafios daí decorrentes. A este propósito, confira-se o recente relatório *World of Work* (OIT, 2008), onde fica patente que apesar do aumento do emprego ao nível mundial entre 1990 e 2007, no mesmo período ocorreram variações consideráveis na performance do mercado de trabalho entre países. Acresce o facto de nem todas as pessoas beneficiarem

[1] O conceito de direitos humanos do trabalho, justifica-se, entre outros, pelo facto do princípio da liberdade de associação e o direito à negociação colectiva, previstos na Declaração de Filadélfia (1944), terem antecedido o estabelecimento do regime contemporâneo de direitos humanos, surgindo frequentemente associados à inspiração para a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) (Adams, 2006).

destas melhorias no emprego, nomeadamente as mulheres que continuam a representar uma percentagem desproporcional em termos de desemprego, atingindo cerca de 80% no Médio Oriente, Norte de África e Ásia e Pacífico. No que diz respeito aos desafios enfrentados, o mesmo relatório recordas as previsões da OCDE no que diz respeito à expectativa de abrandamento ou mesmo decréscimo do emprego nos anos 2008 e 2009 (OIT, 2008: 3).

Assim, o estudo da governação laboral deve atender aos diferentes actores do sistema de relações de trabalho, como as organizações internacionais, as instituições europeias, os governos e os parceiros sociais. De entre as organizações internacionais, a OIT destaca-se pelo contributo ao nível da regulação global do trabalho, através da promoção activa das formas de negociação e diálogo, permitindo a elaboração do actual modelo de governação das relações laborais assente nos princípios do tripartismo, do diálogo social e da democracia laboral. De facto, acrescente importância dos processos de globalização no mundo do trabalho tem conduzido a um maior protagonismo da principal agência transnacional da área sociolaboral, a OIT. A aceitação conjugada da solução assente na autonomia dos Estados parece ter contribuído para uma política sociolaboral ao nível nacional, sendo o resultado mais visível da internacionalização do mundo do trabalho a crescente influência de factores externos sobre os sistemas jurídico-laborais nacionais (Ferreira, 2002).

A sociedade portuguesa atravessou, desde 1974, um período de intensas transformações de carácter político, económico e social. O mundo do trabalho foi especialmente tocado pelos processos de transição e consolidação democráticos. Atendendo a que a integração na UE apenas ocorreu em 1986, a importância da OIT na orientação e fornecimento de quadros de referência para o sistema português de relações laborais, adquire um maior destaque, permitindo, entre outros aspectos, legitimar a necessidade de redução da presença do Estado no sistema de relações laborais (Ferreira, 2005: 142-148).

A OIT desempenhou um papel determinante no processo de transformação em apreço, desde logo enquanto quadro de referência internacional assente em princípios de democracia, justiça social, liberdade e tripartismo. A sua influência para a modernização do sistema de relações laborais português e do direito do trabalho reconhece-se do triplo

ponto de vista da produção de referenciais orientadores dos sistemas nacionais, do apoio técnico às reformas e da intervenção directa através dos designados mecanismos de controlo regular (convenções e recomendações) e sistema controlo especial (queixas e reclamações).

Admite-se, como hipótese geral, que o modo como os sistemas de relações laborais têm sido afectados pelos fenómenos da globalização varia em função do impacto dos elementos exógenos e das respostas locais que se vão gerando (Santos, 2002). A interrogação que se coloca é a de saber até que ponto o paradigma de governação laboral da OIT se faz sentir ao nível nacional. Ainda no que concerne à intervenção da OIT em Portugal após 1974, atende-se à reconfiguração da relação entre o Estado e a sociedade civil no sentido do decréscimo da influência da intervenção estatal no sistema de relações laborais, sugerindo uma maior participação da sociedade civil neste domínio.

A análise do papel desempenhado pela OIT, no quadro da institucionalização do sistema de relações laborais e do Direito do Trabalho português depois de 1974, estrutura-se em torno de uma dupla perspectiva analítica. Em primeiro lugar, a da importância à escala global da OIT para o mundo do trabalho. À OIT se deve a projecção internacional das ideias estruturantes dos modernos modelos do direito do trabalho e das relações laborais, através da sua agenda global assente nas problemáticas do trabalho digno, dos *core labour standars* e da dimensão social da globalização. Em segundo lugar, a da importância da OIT na conformação dos sistemas de relações laborais, de protecção social e de administração do trabalho de base nacional.

Seguindo a perspectiva da sociologia do direito, disciplina que tem vindo a consolidar diferentes quadros teóricos e instrumentos metodológicos ajustados ao estudo das relações entre o direito e a sociedade, procura-se desenvolver uma análise teórico-analítica em torno do paradigma dos direitos humanos e da governação laboral em função da realidade empírica da influência dos sistemas de controlo regular e especial da OIT em Portugal.

A governação das relações laborais e respectivas dimensões, como a regulação e as instituições do mercado de trabalho, os direitos e a protecção, o diálogo social, a responsabilidade social e a qualidade do trabalho são objecto de análise na presente investigação. Atendendo à evolução dos direitos laborais, destaca-se a importância da OIT

enquanto instância internacional de promoção e protecção dos direitos dos trabalhadores, tendo dado um forte contributo para a evolução dos sistemas de relações laborais, num cenário de governação global em que os Estados nacionais vão perdendo o seu poder regulatório.

O interesse pela problemática de investigação aqui apresentada justifica-se, por um lado, pelo défice de investigação científica produzida sobre o padrão de relacionamento entre Portugal e a OIT, e, por outro lado, pelo interesse decorrente do trabalho desenvolvido ao longo dos últimos anos, nomeadamente no âmbito das investigações realizadas em diversos projectos sedeados na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, no Centro de Estudos Sociais e no Escritório da OIT em Lisboa[2].

O objectivo deste estudo consiste numa investigação sociologicamente fundamentada da influência da OIT no sistema de relações laborais português no período posterior a 1974, enquadrada por uma discussão teórico-analítica das concepções de governação laboral e direitos humanos do trabalho. As dinâmicas da relação entre a OIT e Portugal, no que diz respeito à evolução do sistema de relações laborais, serão observadas na dupla perspectiva dos sistemas de controlo regular e especial daquela organização.

Tendo em vista o estudo das relações laborais em Portugal, segue-se um modelo de análise das influências exógenas, tomando como principais indicadores as convenções e recomendações da OIT adoptadas por Portugal e o recurso ao sistema de queixas e reclamações daquela organização. Atende-se, por um lado, ao modo como o controlo regular da OIT contribuiu para a consolidação do paradigma da governação das relações

[2] Esta dissertação beneficiou, em parte, da investigação realizada no âmbito do projecto "OIT e Portugal: dinâmicas de uma relação" (2006-2009), sedeado no Escritório da OIT em Lisboa e coordenado pelo Prof. Doutor António Casimiro Ferreira.

laborais em Portugal e, por outro lado, ao papel do controlo especial daquela organização no domínio da adjudicação internacional dos direitos humanos do trabalho.

No que concerne ao sistema de controlo regular, o contributo para a consolidação do paradigma de governação laboral em Portugal, nomeadamente nas fases de transição e consolidação da democracia e, posteriormente, após a adesão à UE, será observado a partir dos mecanismos de adopção e submissão das convenções e recomendações, assinalando-se o facto do paradigma de governação daquela organização se pautar por características assentes em instrumentos pouco rígidos, designados de *soft law*. Assim, a intervenção da OIT em Portugal ocorreu principalmente por via da incorporação nas normas, nas instituições e nas relações laborais *lato sensu* do modelo assente nos princípios de tripartismo, diálogo social e democracia laboral.

Relativamente aos mecanismos de controlo especial, as soluções transnacionais de composição dos litígios laborais assumem um papel de crescente complementaridade relativamente aos sistemas nacionais, sobretudo no actual contexto de globalização e de transnacionalização das relações laborais em que os Estados nacionais enfrentam desafios crescentes. O recurso, por parte dos actores nacionais, ao sistema de queixas e reclamações da OIT é uma questão relevante, considerando-se que as transformações e tensões emergentes do sistema de relações laborais encontram expressão neste mecanismo de recurso a uma entidade exógena. Atende-se ao papel desempenhado pela OIT, enquanto agência de regulação transnacional das relações laborais, através dos procedimentos de queixas e reclamações, enquadrados no sistema tradicional de actuação da OIT (Aliston e Heenan, 2005) de base legal (Blanpain, 2004), afeiçoados ao acompanhamento e controlo da afectividade das normas internacionais do trabalho. Admite-se que eles replicam, no plano transnacional, a lógica de adjudicação na resolução dos conflitos, ou seja, perspectiva-se o sistema de controlo especial enquanto instância de recurso transnacional para os conflitos laborais gerados no espaço nacional.

A investigação aqui proposta orientar-se-á pela seguinte pergunta de partida. Do duplo ponto de vista da consolidação do paradigma da governação laboral e da adjudicação internacional dos direitos humanos do trabalho, como é que a OIT, através dos mecanismos de controlo regular e especial, contribuiu para a estabilização do sistema de

relações laborais em Portugal, face às transformações ocorridas no mundo do trabalho associadas às diferentes fases de transição e consolidação democráticas?

Assim, e em primeiro lugar, relativamente ao papel da OIT na governação das relações laborais e promoção dos direitos humanos do trabalho, atende-se às transformações ocorridas em termos da reconfiguração laboral, nomeadamente, à redução do peso da intervenção estatal nos conflitos de trabalho e à crescente influência do espaço transnacional, testando-se a hipótese dessas mutações terem implicações ao nível do reposicionamento da centralidade daquela organização no mundo do trabalho.

A segunda hipótese de trabalho centra-se na promoção da efectividade das normas nacionais por parte da OIT e pretende testar os efeitos da mobilização dos mecanismos de controlo especial sobre o Estado, o direito e o sistema de relações laborais nacional. Esta hipótese será aferida numa dupla perspectiva. Por um lado, o recurso ao sistema de queixas e reclamações da OIT evidencia a inefectividade dos direitos humanos do trabalho em Portugal, traduzindo-se a mobilização da adjudicação internacional numa via de recurso de acesso à justiça laboral. Por outro lado, a mobilização do direito internacional através dos mecanismos de controlo especial 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 efectivo privilegiado, ou seja, traduz-se num mecanismo de legitimação através do uso simbólico do direito (Bourdieu, 1989). A este propósito, alguns autores entendem que esta perspectiva de actuação baseada em mecanismos de *soft law* 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).

O estudo aqui apresentado estrutura-se em torno de três eixos analíticos. No primeiro, enuncia-se o conjunto de elementos teórico-conceptuais da governação das relações laborais e dos direitos humanos do trabalho. O segundo eixo tem uma orientação contextualizadora e tem por objectivo caracterizar as dinâmicas do relacionamento entre Portugal e a OIT. Ao longo da história desta relação, Portugal foi marcado por diversos períodos em que a OIT desempenhou um papel importante tendo, no entanto, o padrão de relacionamento entre a organização e Portugal variado. Procura-se captar, de uma forma

concomitante, os desenvolvimentos e transformações do sistema de relações laborais de acordo com a evolução da própria OIT. Finalmente, no terceiro eixo concede-se autonomia analítica aos sistemas de controlo regular e especial da OIT, estudando-os na sua relação com o sistema de relações laborais português, através do recurso a uma análise sociológica integrada das relações e da normatividade laboral.

As hipóteses de trabalho serão testadas através do recurso a duas orientações centrais a toda a argumentação. A primeira consiste na análise do mundo do trabalho levando em consideração as articulações estabelecidas entre as relações laborais e a capacidade de regulação e interferência da OIT. A agenda políticolaboral, na qual se incluem grandes temas, como o trabalho digno ou os c*ore labour standards* é ainda pouco estudada. Com efeito, apesar dos inúmeros indicadores concebidos para alimentarem os tópicos da agenda políticolaboral, é notória a ausência da ponderação da actividade da OIT.

A segunda orientação vai no sentido de não restringir o estudo aos indicadores quantitativos resultantes da análise dos sistemas de controlo regular e especial. É necessário considerar, igualmente, a evolução da governação laboral e as discussões em torno dos direitos humanos do trabalho preconizados pela OIT, sobretudo numa fase como a actual, marcada por profundas mudanças no mundo do trabalho. Só assim será possível perceber a importância da influência da OIT no sistema de relações laborais português.

A metodologia utilizada estruturou-se nas seguintes etapas. Em primeiro lugar, procedeu-se a uma pesquisa bibliográfica aprofundada, aos níveis nacional e internacional, nas áreas da sociologia do direito, sociologia das relações internacionais, sociologia do trabalho e sociologia política, procurando construir um quadro teórico consistente, abrangente e adaptado às novas exigências de cidadania, transparência e democraticidade no domínio sociolaboral.

Conceptualizou-se o quadro resultante do enquadramento internacional que emana da OIT e o contexto nacional, através de pesquisa documental que incidiu principalmente sobre os espólios da OIT (Genebra e Escritório de Lisboa)[3]. De entre a bibliografia analisada, destaca-se a que foi produzida, ao longo dos anos, pelos directores-gerais da OIT afigurando-se muito pertinente por revelar indicações de estratégia político-institucional. Esta bibliografia assume um duplo carácter, por um lado, as intervenções oficiais apresentadas, entre outros, às Conferências Internacionais do Trabalho, de periodicidade anual, e, por outro lado, os textos publicados sob a forma de livros e artigos.

O rastreio da influência do quadro de referência da OIT em Portugal foi complementado, entre outros, pela análise dos programas de governo, da actividade do Parlamento plasmada nos debates parlamentares que ilustra as dinâmicas de relacionamento entre a OIT e Portugal. Procedeu-se a uma análise dos debates parlamentares, desde 1976 até à actualidade, o que permitiu um tratamento quantitativo e qualitativo enriquecedor da componente analítica deste estudo e possibilitou uma análise aprofundada da articulação entre a esfera político-parlamentar e a influência da OIT em Portugal.

O recurso ao sistema de controlo especial da OIT no contexto sociolaboral português foi analisado a partir do estudo de caso sobre as queixas e reclamações intentadas contra Portugal. A investigação sobre o alcance deste fenómeno permitiu avaliar o grau de efectividade da normatividade laboral em Portugal e a discrepância entre a *law in books* e a *law in action*. Procedeu-se à inventariação e análise dos processos das queixas e reclamações submetidos à OIT, quer por países membros da OIT, quer por organizações profissionais, contra Portugal, por incumprimento da aplicação das convenções. Foram analisados um

[3] Conforme mencionado anteriormente, nesta investigação beneficiou-se de alguma facilidade no acesso ao espólio documental e a contactos locais e internacionais que se revelaram necessários pelo facto de ter integrado a equipa de investigação do projecto "OIT e Portugal: dinâmicas de uma relação".

total de cinquenta e quatro processos (vinte e quatro queixas e uma reclamação) ocorridos entre 1974 e 2004.

Para melhor caracterizar o papel desempenhado pela OIT na modelação do mundo do trabalho português após 1974, recorreu-se à metodologia da entrevista semi-estruturada junto dos principais actores envolvidos, por se considerarem indissociáveis dos sistemas estruturados em que operam, procurando obter testemunhos de combinação entre as vivências que nos legam e as perspectivas que nos propõem. O principal objectivo foi criar condições de visibilidade sociológica sobre a forma como a OIT, enquanto quadro de referência para o mundo do trabalho, se traduziu em experiências e práticas sociais efectivas de diferentes protagonistas laborais no que diz respeito a questões como a avaliação da relação entre Portugal e a OIT; a apreciação dos referenciais orientadores (convenções e reclamações); a percepção acerca das queixas e reclamações; o relevo do tripartismo e o posicionamento dos parceiros sociais, entre outras dimensões da influência da OIT no sistema de relações laborais português.

Em conformidade com os eixos analíticos apresentados e a metodologia utilizada, a dissertação encontra-se organizada em seis capítulos. O primeiro e segundo capítulos dizem respeito ao quadro teórico. O terceiro capítulo centra-se no estudo das dinâmicas de relacionamento entre Portugal e a OIT, dando conta da estruturação do nosso sistema de relações laborais de acordo com a evolução da actuação da própria OIT. No quarto e quinto capítulos, apresentam-se os resultados da análise da influência dos mecanismos de controlo especial em Portugal. Finalmente, no sexto capítulo dá-se conta das representações e testemunhos acerca das dinâmicas do relacionamento entre Portugal e a OIT, desde 1974 até à actualidade, com recurso às metodologias aplicadas ao longo do estudo, nomeadamente a análise dos programas de governo, dos debates parlamentares e as entrevistas.

CAPÍTULO I | DA GOVERNAÇÃO GLOBAL À GOVERNAÇÃO LABORAL

INTRODUÇÃO

As transformações sociais decorrentes dos acelerados processos de globalização e desenvolvimento tecnológico, ocorridas desde as últimas décadas do século XX, têm reforçado a importância de assegurar uma governação da globalização. A cartografia institucional da globalização depende da afirmação de redes internacionais entre governos, organizações internacionais, actores privados e organizações não-governamentais transnacionais enquanto mecanismos de governação global (Pureza, 2001: 242). Assim, a reflexão em torno da governação global implica compreender os efeitos da globalização e os principais problemas com os quais são confrontadas as sociedades, justificando-se a necessidade de políticas coerentes pelo facto dos potenciais benefícios da cooperação internacional terem aumentado, mas o mesmo ter acontecido com os riscos associados ao fracasso das políticas.

Face àquelas transformações, a reflexão acerca da governação das relações laborais e dos direitos humanos no trabalho afigura-se de particular relevância sociológica. A governação das relações laborais e respectivas dimensões, como a regulação e as instituições do mercado de trabalho, os direitos e a protecção, o diálogo social, a responsabilidade social e a qualidade do trabalho são objecto de análise no presente capítulo. Atendendo à evolução dos direitos laborais, destaca-se a importância da OIT enquanto instância internacional de promoção e protecção dos direitos dos trabalhadores, num cenário de governação global em que os Estados nacionais, nomeadamente ao nível da administração do trabalho, vão perdendo o seu poder regulatório.

Relativamente ao papel da OIT na governação das relações laborais, atende-se, nomeadamente, à acção desempenhada em termos da reconfiguração do mundo do trabalho, testando a hipótese da transformação económica e social ter avançado mais rapidamente que a capacidade de institucionalização, ou seja, da importância crescente da

dimensão informal e não institucional da governação das relações laborais e consequente perda de centralidade daquela organização.

O presente capítulo encontra-se estruturado em três eixos de análise. Em primeiro lugar, apresenta-se uma discussão teórico-conceptual em torno da governação global e do que esta tem significado nos últimos anos, nomeadamente as transformações ocorridas neste domínio decorrentes da intensificação dos processos de globalização. Em segundo lugar, trata-se a questão da governação das relações laborais, destacando-se o papel dos regimes transnacionais e do diálogo social enquanto estrutura de governação laboral. Em terceiro lugar, analisa-se o papel da OIT na governação das relações laborais, destacando-se o seu contributo para a governação do mundo do trabalho em termos de influência nos contextos nacionais e dos novos desafios enfrentados por aquela instituição internacional.

1. GLOBALIZAÇÃO E GOVERNAÇÃO GLOBAL

O conceito de governação tem sido utilizado, sobretudo ao longo da última década, em diversos contextos, dificultando a definição de um sentido único do termo. A governação tornou-se uma noção de uso frequente em discursos políticos e ao nível académico com significados diversos. Os actores políticos referem-se à governação em sentido instrumental enquanto orientadora de reformas de instituições administrativas e políticas, por exemplo, no discurso da boa governação usado pelas agências internacionais como o Banco Mundial ou a OIT (Guilhot, 2000). Por outro lado, os académicos referem-se à governação em sentido analítico aludindo às mudanças nas formas de governar. Em termos gerais, o conceito é usado para avaliar os processos e os actores que são parte das decisões políticas ou que oferecem fontes alternativas de governar, podendo ser negligenciadas pelo foco tradicional das ciências políticas nas instituições centrais do governo, tais como o parlamento, os organismos executivos, a administração e os partidos políticos.

A tendência de popularidade do conceito de governação relaciona-se com a identificação das mudanças nas formas de governar, como se pode atestar pelo uso frequente das noções

de "nova governação" ou "novas formas de governação". Contudo, os "novos modos de governação" podem ser assim designados apenas porque são usadas novas lentes conceptuais, devendo, por isso, reconhecer-se que a emergência de novos modos de governação não implica necessariamente o desaparecimento de "velhos modos". Assim, a nova governação implica uma tendência geral para a renovação ou a adaptação de processos de governação, não significando necessariamente que os instrumentos políticos sejam totalmente novos.

Em sociedades cada vez mais complexas e fragmentadas, em que o Estado já não tem capacidade para governar sozinho e com êxito, a governação refere-se sobretudo aos processos que conduzem a alguma ordem social e à elaboração de políticas, implicando alguma conjugação de mercados, hierarquias e redes, com recurso a negociações formais, mas cada vez mais também a negociações informais.

Para além da governação implicar o reconhecimento de que o Estado não é a única fonte autoritária de regulação, envolvendo interacções entre estruturas públicas, actores económicos e sociedade civil (Crouch, 2005), refere-se frequentemente a decisões tomadas para além do contexto de Estado-Nação, por exemplo, em relação aos processos internacionais de tomada de decisão. Mas esta noção é também aplicada para compreender as mudanças da intervenção pública no contexto do Estado, ou melhor, para tratar da intervenção pública num contexto multinível (Peters, 2000; Schobben, 2000).

A governação significa a presença de intervenientes com lógicas de acção diferentes, a tónica é o fim do monopólio dos actores governamentais nos processos de decisão, implicando a substituição das práticas hierárquicas de governo por modos de organização mais horizontais, cooperantes e consensuais, ou seja, nestas configurações nenhuma organização tem autonomia completa e ninguém tem todo o poder, mas todos alguma parcela dele, tendendo a tornar opacos os mecanismos de decisão e problemáticas as atribuições de responsabilidade (Stoker, 1998).

O argumento da interacção e da interdependência entre os diversos actores da governação é também desenvolvido por Scott e Trubek (2002: 5), caracterizando a "nova governação" em quatro traços principais. Em primeiro lugar, a acentuação da experimentação e revisão de padrões normativos e políticos. Em vez de impor normas obrigatórias, a nova

governação confia frequentemente em instrumentos menos rígidos que possam mais facilmente ser revistos e adaptados através de um processo de aprendizagem por parte dos actores envolvidos. Em segundo lugar, a abertura à diversidade e descentralização, definindo as políticas ao nível mais baixo possível, aceitando que as soluções locais são implementadas de forma distinta, e favorecendo a subsidiariedade. Em terceiro lugar, ao nível institucional, a aceitação da necessidade de coordenação da acção e dos actores em diversos níveis governamentais, dando difusão vertical à determinação da política, tal como a interdependência entre os níveis europeu, nacional e local. Finalmente, em quarto lugar, a insistência na interacção entre o governo e actores privados.

Também M. Duffield (2001) assinala o desafio da reforma das instituições e da definição das redes de governação global de forma a incluir as complexidades reais. O autor afigura-se crítico da agenda da governação, considerando que o Sul espelha as políticas do Norte, sendo o desajustamento à realidade uma consequência directa do tipo de liderança promovida e da moldagem das instituições. A propósito do estabelecimento de padrões normativos e políticos, M. Duffield (2001) salienta, como variáveis de sucesso da nova governação, a redução da pobreza, a satisfação de necessidades básicas, o reforço da sustentabilidade económica, a protecção dos mais vulneráveis, a criação de instituições civis representativas e a promoção de direitos humanos.

O que está em causa são dimensões como a reconstrução das redes sociais, o reforço das instituições civis e representativas, a promoção do direito e o estabelecimento de condições para uma economia de mercado. Estas dinâmicas de transformação visam moldar o "novo" Estado emergente para a sua integração no sistema global e condicioná-lo de maneira a que a sua vida política possa, de alguma forma, ser controlada. Naturalmente, esta agenda não é explícita, resulta de um somatório de complexos, constituindo uma rede de relações de governação estratégica, que exerce uma vigilância especial nas fronteiras de sistemas e estruturas normativas diferentes.

A articulação entre as problemáticas da globalização e da governação é densificada por André-Jean Arnaud (2003). A possibilidade de governação global é apontada como uma forma de cosmopolitismo na regulação social, constituindo simultaneamente um modelo de organização política e um sistema de participação popular de plena democracia. Assim,

entender a governação global implica compreender os efeitos da globalização e os principais problemas com os quais são confrontadas as sociedades. A noção de governação pode estar na base de uma reformulação das dinâmicas e instituições das sociedades através da reconfiguração dos processos de produção e transformação sociais associados à globalização (Arnaud, 2003: 326), situando o conceito de governação nas discussões mais amplas em torno do conceito de regulação, referindo-se, entre outros, ao relatório produzido pela Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood* (1995).

A globalização ultrapassa o Estado, mesmo quando este preserva o seu significado. Por exemplo, assiste-se a um enfraquecimento do direito internacional uma vez que a uniformidade da autoridade do Estado é determinada por outras instâncias, por exemplo, o FMI, a OMC ou o Banco Mundial. A competência interna do Estado tende a ser transferida para autoridades reguladoras contestatárias do direito moderno. Assiste-se, pois, à "deslocalização progressiva da produção jurídica", ao "desenvolvimento de um direito negociado, e à jurisdição crescente de uma normalização técnica" (Arnaud, 2004: 125).

Os problemas colocados pela participação democrática, pela diferenciação interna da sociedade civil e as dificuldades das organizações internacionais em agir com eficácia são alguns dos exemplos associados à reinvenção de um projecto de procura de novas fontes de legitimidade e de regulação. A noção de governação "entendida como um processo contínuo através do qual os interesses em conflito ou divergentes podem ser conciliados e tomada uma acção de cooperação" está na base da proposta de André-Jean Arnaud que, para além do já citado relatório Our Global Neighborhood (1995), invoca, entre outros, os exemplos do Livro Branco sobre a Governança Europeia, o Modelo Social Europeu, o Método de Coordenação Aberto ou ainda os trabalhos da OIT sobre globalização justa (Arnaud, 2003: 322-326).

Salienta-se ainda a consideração de que governação global tem sido concebida mais como projecto do que como realidade, traduzindo-se a governação global que existe sobretudo em formas de governação que estabelecem políticas às quais os Estados estão sujeitos. Tendo em conta que as organizações internacionais não são eficazes face aos novos desafios, que a globalização neoliberal está a produzir pluralização social, agravando a necessidade de regulação, por exemplo em termos de low politics, e que a contestação à

governação neoliberal destacou a deficiente legitimidade e transparência dos mecanismos de decisão de alcance global, importa (re)pensar a governação global de modo a fazer face às reais complexidades.

2. GOVERNAÇÃO DAS RELAÇÕES LABORAIS

Os cenários de precariedade laboral decorrentes dos processos de globalização colocam desafios aos trabalhadores que apenas faz sentido encarar à escala global, envolvendo governos, organizações internacionais e, cada vez mais, a sociedade civil e o sector privado. Ou seja, a governação das relações laborais é um processo complexo do qual resulta um padrão de relacionamento entre o Estado, a sociedade civil do trabalho e as instituições internacionais[4].

Considerando as características estruturantes da agenda político-laboral da actualidade, discute-se a possibilidade desejável da governação das relações laborais compatibilizar justiça social na esfera laboral com produtividade e crescimento económico. Relativamente à construção das redes transnacionais e à segmentação das condições de trabalho, são conhecidos resultados de diversos estudos que comprovam o aumento da desfiliação e a

[4] As transformações políticas e sociais, as incertezas individuais e colectivas da sociedade de risco, as mutações ocorridas nos mercados globais, as novas geografias das trocas económicas, sociais e simbólicas são fontes de reavaliação da relação entre o direito e a sociedade. Por exemplo, as novas formas de produção e aplicação do direito, as formas alternativas de resolução dos litígios, o acesso ao direito e a participação e a representação políticas. Também a construção de um sistema normativo que faz apelo à descentralização, à participação dos actores sociais na produção e aplicação do direito e que recombina os princípios da legalidade, legitimidade e equidade dá lugar ao repensar da raízes sociais e políticas do direito. Não se limitam os termos desta relação aos modos político-jurídicos de organização do Estado discutindo-se antes o papel da normatividade na promoção das interacções sociais, da representação dos interesses, dos vínculos sociais e da coesão social.

crescente dificuldade de organizar e mobilizar os trabalhadores a partir das empresas (Cerdeira, 1997; Ferreira, 2001). Como resultado da crescente competitividade económica dos mercados globais, ocorre um aumento progressivo de formas de trabalho precário que colocam o trabalhador numa maior dependência do empregador e inibem na prática a sua participação sindical.

Com a evolução do processo de globalização, há muito que os poderes executivos centrais deixaram de possuir o monopólio da representação e relacionamento externo do Estado. São inúmeras as estruturas públicas e privadas que, aos mais diferentes níveis, se relacionam além fronteiras, criando pontes de entendimento impossíveis de controlar num único órgão (Arnaud, 2003). A noção de política externa toma como unidade de análise o Estado nacional e é a partir daí que situa a actuação do Estado no domínio internacional relativamente a uma determinada área. Pode, neste sentido, falar-se numa política externa do Estado português no domínio laboral, nomeadamente no que respeita ao seu relacionamento com a OIT, com a UE ou com outros Estados.

A regulação das relações de trabalho assenta numa complexa dinâmica sociológica, na qual são activadas diferentes formas de regulação. A tensão entre o status e o contrato ou a combinação entre os princípios sócio-políticos do Estado, do mercado e da comunidade estão presentes em graus e modalidades diversas em todos os sistemas de relações laborais. O diálogo social deve fazer parte do debate democrático e contribuir para o aprofundamento da democracia laboral e da efectividade das normas laborais, consistindo num mecanismo que permite a partilha de informação, promovendo a transparência, aumentando a confiança entre os actores e conferindo credibilidade à política pública.

Ao nível da integração europeia, importa definir uma agenda positiva de direitos humanos. Poderá ser possível implementar processos de 'regulação comunitária' a nível supranacional, procurando construir uma nova forma de inserção dos processos do mercado a nível europeu e, portanto, uma nova defesa do status dos trabalhadores, particularmente dos que se encontram em posições mais vulneráveis no mercado de trabalho. Richard Hyman (2002) reflecte sobre o impacto da integração europeia nas relações laborais, entendendo que um regime de relações laborais pode ser visto como uma tensão entre o emprego estruturado pelas dinâmicas do mercado e a regulação social, isto é,

uma tensão entre os princípios do contrato e do status. A europeização económica ameaça esta relação, cuja sobrevivência poderá depender de novas formas de regulação supranacional, embora não envolvendo necessariamente a "dimensão social". O autor procura relacionar o carácter da regulação do emprego, a natureza dos mercados de trabalho e a relação entre status e contrato. A articulação entre estes temas está no centro da arquitectura dos sistemas de relações laborais e da coerência analítica desta área de estudos. Esta articulação de carácter nacional é posta em causa pela integração económica transnacional e, portanto, a europeização económica pode vir a significar a erosão, em vez da europeização das relações laborais.

Ainda a propósito dos sistemas transnacionais de relações laborais e tendo em vista assegurar a continuação dos sistemas de relações industriais sob condições de integração económica crescente, Trubek *et al.* (2000) apura aspectos dos regimes transnacionais como uma forma de sustentar as leis laborais nacionais e as instituições, representando as soluções transnacionais um complemento para os sistemas nacionais de relações laborais. Recorrendo à visão transnacional sobre as relações industriais, rejeita a ideia segundo a qual as possibilidades de regulação são limitadas pela escolha entre o nacional e o global e afirma que podem ser construídos procedimentos mais complexos, entrelaçando as diversas áreas normativas, desenvolvendo legislação nacional e direito internacional no interesse da protecção efectiva dos trabalhadores e dos seus direitos (Trubek *et al.*, 2000: 1193). A essência desta visão assenta no facto dos sistemas transnacionais poderem ser construídos para apoiar os sistemas nacionais de relações industriais e reforçar os direitos dos trabalhadores.

A análise da governação das relações laborais deve ter em conta o impacto das novas ferramentas de governação sobre os diferentes actores do sistema de relações de trabalho, como as organizações internacionais, as instituições europeias, os governos e os parceiros sociais. De entre as organizações internacionais, a OIT tem dado um contributo ao nível da regulação global do trabalho, através da promoção activa das formas de negociação e diálogo enquanto elementos de um trabalho digno. As normas laborais da OIT visam fazer face aos desdobramentos jurídicos decorrentes da mundialização da economia, com a consequente flexibilização e redução de direitos tendo em vista a maximização do lucro. Assim, a OIT adquire uma pertinência crescente nos dias de hoje tendo em vista o

objectivo da dignificação do trabalho e protecção dos trabalhadores. Aquela organização deu um forte contributo para a elaboração do actual modelo de governação das relações laborais por via da incorporação nas normas, nas instituições e nas relações laborais, assente nos princípios do tripartismo, do diálogo social e da democracia laboral. Em Portugal, a influência do quadro de referência da OIT pode conferir-se em diversas instituições-chave do Estado e da sociedade civil do trabalho, nomeadamente na Constituição Portuguesa, na actividade do Parlamento plasmada nos debates parlamentares, na actividade da Comissão de Trabalho e Segurança Social e nos programas dos governos constitucionais.

3. OIT E GOVERNAÇÃO DAS RELAÇÕES LABORAIS: TRANSFORMAÇÕES E DESAFIOS

A constituição de um guião emancipatório das relações laborais implica dois pressupostos. Em primeiro lugar, a "redescoberta democrática do trabalho" (Santos, 1998) consistirá na criação de um denominador comum de congruência entre cidadania e trabalho a nível global. Em segundo lugar, a promoção de trabalho digno para todos de acordo com os *core labour standards* da OIT, ou seja, procurando o estabelecimento de padrões mínimos de trabalho à escala global, associados à dimensão social da globalização. No que diz respeito ao segundo pressuposto, considera-se que a OIT, desde a sua fundação em 1919, tem desenvolvido um papel crucial na elevação das condições de vida e de trabalho, num quadro geral de procura de justiça social.

A influência dos factores exógenos sobre as relações laborais faz-se sentir sobretudo ao nível da produção de referenciais normativos orientadores. A centralidade do Estado na regulação das relações laborais, herdada do corporativismo, ao ser confrontada com os processos de transição e consolidação para a democracia, evidenciou a necessidade de rever as funções e papeis desempenhados pelo Estado no domínio do trabalho. Em termos genéricos, pode afirmar-se que as influências emergentes do espaço transnacional, inicialmente associadas às intervenções da OIT, e mais tarde as decorrentes do processo de integração na União Europeia, visaram quase exclusivamente reduzir o peso da intervenção

estatal nas relações de trabalho, sugerindo uma maior participação da sociedade civil na composição das dinâmicas sociolaborais (Ferreira, 2005).

Atendendo a que a integração na União Europeia apenas ocorreu em 1986, ao princípio comunitário da subsidariedade e à falta de harmonização, a importância da OIT na orientação e fornecimento de quadros de referência para o sistema português de relações laborais adquire uma maior importância. A interferência desta organização reconhece-se no papel de orientação normativa e de legitimação política, facilitando a passagem entre o modelo de relações laborais herdado do Estado Novo e o modelo de relações laborais democrático.

Ao reflectir sobre os critérios que a OIT deve promover para definir "boa" governação, P. O'Donovan releva a questão da pobreza, bem como o papel da governação e do diálogo social na tentativa da sua superação.

Relativamente aos aspectos da discussão que a OIT pode influenciar, destacam-se: (1) a governação do mercado de trabalho ao nível das infra-estruturas das relações industriais, da regulação e das instituições do mercado de trabalho; (2) a governação do local de trabalho em termos de promoção de direitos, protecção, participação e igualdade; (3) a governação económica, referindo-se sobretudo ao diálogo social; e (4) a governação empresarial, destacando-se a responsabilidade social das empresas. Assim, os critérios que a OIT deve promover para definir "boa" governação são, fundamentalmente, a participação, igualdade de acesso, transparência ao nível da tomada de decisão, *accountability* e independência.

A internacionalização dos mercados e das relações económico-sociais, ocorridas ao longo dos sécs. XIX e XX, criaram a necessidade de regulação a diversos níveis, colocando alguns desafios à governação segmentada e constituindo a raiz da governação global. Na sequência destes processos, surgiram diversas organizações internacionais que consistem em estruturas permanentes de uma governação partilhada.

A evolução do sistema internacional ao longo da segunda metade do século XX traduziu-se na criação de um vasto número de agências especializadas, tal como aconteceu com os governos nacionais. Porém, foram também desenvolvidos esforços para construir mecanismos institucionais de coordenação, tendo a governação global reflectido a

necessidade das agências especializadas trabalharem em conjunto. Assim, o desafio consiste em saber como adaptar esta arquitectura fragmentada, transformando-a num sistema genuíno que garanta a definição de políticas coerentes face aos novos desafios e complexidades sociais.

Face aos problemas sociais de grande amplitude surgidos no decorrer dos processos de mundialização da economia, os valores subjacentes à OIT afiguram-se de importância crescente. No entanto, a crescente internacionalização das relações económicas e sociais lançou desafios que não têm tido resposta do ponto de vista institucional por parte da OIT, permanecendo, conforme já referido, a dúvida de saber se a dimensão social da globalização terá alguma potencialidade emancipatória no confronto com o consenso neoliberal hegemónico. Assim, apesar da OIT revelar uma pertinência crescente tendo em vista o objectivo da dignificação do trabalho e protecção dos trabalhadores, considera-se a necessidade de repensar os moldes de actuação da OIT.

A transformação económica e social parece ter avançado mais rapidamente do que a capacidade de institucionalização, ou seja, a crescente internacionalização das relações económicas e sociais decorrente da transformação do capitalismo lançou desafios, sobretudo ao nível da crescente precarização dos mercados de trabalho, que não têm tido resposta do ponto de vista institucional por parte da OIT e para os quais os mecanismos de governação daquela organização não estão adaptados.

A falta de eficácia das organizações internacionais face aos novos desafios, a necessidade de regulação imposta pela pluralização social decorrente da globalização neoliberal, os défices de regulação em matéria de *low politics* e a contestação à governação neoliberal destacam a deficiente legitimidade e transparência dos mecanismos de decisão de alcance global. Da conjugação destes factores decorre a necessidade de repensar a governação global das relações laborais e a própria actuação da OIT em termos de governação das relações laborais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao nível transnacional, a necessidade de uma regulação global do trabalho tem conduzido a OIT à promoção activa das formas de negociação e diálogo enquanto elementos de um trabalho digno. Os valores subjacentes à OIT, num mundo em que a mundialização da economia, permitida pelas inovações técnicas e caracterizada pelo comércio mundial de bens e serviços, flexibilizando e reduzindo direitos tendo em vista a maximização do lucro, levanta problemas sociais de grande amplitude, afiguram-se de importância crescente nos dias de hoje, tendo em vista o objectivo da dignificação do trabalho e protecção dos trabalhadores.

No entanto, permanece a dúvida de saber se a dimensão social da globalização, preconizada pela OIT e onde o diálogo social transnacional é acolhido, terá alguma potencialidade emancipatória no confronto com o consenso neoliberal hegemónico, onde o trabalho continua a ser encarado como uma mercadoria. Assim, no actual contexto em que se impõe a defesa e promoção dos direitos dos trabalhadores, a OIT depara-se com novos desafios, quer a nível da sua actividade normativa, quer no campo da aplicação das normas internacionais do trabalho.

Face às inegáveis mudanças introduzidas pela crise do Estado e os processos da sua descentralização, a construção europeia e os fenómenos da globalização, confirma-se a importância crescente da dimensão informal e não institucional da governação das relações laborais e a consequente perda de centralidade da OIT. Perante os novos desafios enfrentados por aquela instituição internacional em termos de governação do mundo do trabalho, parece, assim, afigurar-se a necessidade de repensar a actuação da OIT, indo de encontro ao desafio identificado por alguns autores como consistindo fundamentalmente na reforma das instituições internacionais e na definição das redes e agendas de governação que efectivamente incluam as complexidades reais.

A problemática abordada no presente capítulo centrou-se na governação das relações laborais e no papel desempenhado pela OIT neste âmbito, destacando-se o seu contributo para a promoção e implementação do trabalho digno num contexto de crescente

precarização e flexibilização das relações laborais, bem como os desafios enfrentados decorrentes das transformações ocorridas. Não se tratando de uma análise exaustiva desta temática, procurou-se, ainda assim, contribuir para o debate, suscitando questões capazes de estimular futuras reflexões e discussões teóricas mais complexas.

CAPÍTULO II | DIREITOS HUMANOS DO TRABALHO: ELEMENTOS PARA UMA DISCUSSÃO CRÍTICA DA SUA (IN)EFECTIVIDADE

INTRODUÇÃO

A reflexão acerca dos direitos humanos do trabalho assume particular relevância face às transformações decorrentes dos processos de globalização que têm produzido efeitos sobre as relações de trabalho, contribuindo para o surgimento de novas oportunidades de emprego, mas implicando também desafios relacionados com a flexibilização das relações laborais e precarização dos mercados de trabalho. O aumento dos problemas no domínio laboral tem-se revelado numa das injustiças da globalização observadas, entre outros, pela *World Commission on the Social Dimension of Globalisation* (2004). Os números são conhecidos. Na Europa existem 18 milhões de desempregados e mais de 52 milhões de pessoas a viver abaixo da linha de pobreza (ILO, 2006).

A não efectividade dos direitos dos trabalhadores, a atipicidade e precariedade dos padrões de integração e de laboralidade[5] e o próprio desemprego constituem violações dos direitos humanos que ocorrem não só no sul global mas também nos países ditos mais

[5] A este propósito, estudos recentes (ILO, 2006) revelam que alguns países da OCDE, apesar de apresentarem bons resultados no que se refere ao mercado de trabalho, por exemplo, elevadas taxas de emprego, no que diz respeito aos indicadores da qualidade do trabalho, o cenário é diferente, com alguns países a apresentarem baixas percentagens de emprego de boa qualidade e outras percentagens elevadas. Segundo o Observatório Europeu de Relações Industriais, a proporção de empregados temporários e a termo certo é particularmente alta em Espanha, Portugal e Finlândia. "Estes trabalhadores têm baixos níveis de protecção ao emprego e de benefícios laborais". Em Portugal, segundo o Inquérito ao Emprego do INE, a percentagem de trabalhadores com contrato a termo aumentou de 13,7 para 15,1 entre 2000 e 2004.

desenvolvidos. Face à falta de respostas adequadas por parte dos Estados relativamente a estas violações, as soluções transnacionais de promoção dos direitos humanos do trabalho assumem um papel de crescente complementaridade relativamente aos sistemas nacionais no actual contexto de globalização e transnacionalização das relações laborais em que os Estados nacionais enfrentam desafios crescentes.

Enquadrada pelo paradigma dos direitos humanos do trabalho[6], a reflexão desenvolvida neste capítulo privilegia a escala de análise transnacional, tendo como preocupação principal saber se os direitos humanos do trabalho podem aspirar à condição de "global" (Ferreira, 2003: 283-288) ou, pelo contrário, reproduzem os discursos de orientação transnacional embora assentes em práticas de recorte nacional. Assim, de acordo com perspectiva institucionalista (Hassel, 2008; Haworth e Huges, 2003; Trubek *et al.*, 2005), que sustenta a importância de transformar as infra-estruturas institucionais de carácter transnacional com o propósito do aprofundamento democrático no mundo laboral, desenvolve-se uma análise teórico-analítica em torno do paradigma dos direitos humanos do trabalho através do recurso a um modelo de análise das influências exógenas às relações laborais em Portugal.

A opção de recorrer a uma perspectiva de análise institucionalista dos direitos humanos do trabalho e da sua efectividade resulta da preocupação em criar condições de visibilidade sociológica sobre as interacções ocorridas ao nível nacional e transnacional entre organizações, actores sociais individuais e colectivos e normas da esfera laboral. Assim, o estudo das relações laborais segue aqui um procedimento analítico baseado na agregação de interacções entre Estado, sociedade civil, parceiros sociais, administração do trabalho e

[6] A literatura sobre os direitos humanos do trabalho assenta na argumentação baseada no pressuposto dos princípios fundamentais do trabalho, nomeadamente os definidos pela OIT (fundada em 1919), como a liberdade de associação e o direito à negociação colectiva, terem antecedido o estabelecimento do regime contemporâneo de direitos humanos (cuja Declaração Universal data de 1948). Conferir, entre outros, Adams (2006).

influências político-normativas exógenas, aferindo do seu impacto nas situações de regulação institucional do mundo do trabalho e da democracia laboral[7].

O capítulo aqui apresentado encontra-se estruturado em dois eixos de análise. Em primeiro lugar, apresenta-se uma discussão teórico-conceptual em torno dos direitos humanos do trabalho, nomeadamente as transformações ocorridas neste domínio decorrentes da intensificação dos processos de globalização.

A discussão acerca dos direitos humanos do trabalho só faz sentido mediante a existência de valores comuns partilhados, consistindo o problema em saber se há complementaridade ao nível internacional. Assim, Em segundo lugar, trata-se a questão dos espaços de promoção daqueles direitos, desde o local, ao nacional e ao global, destacando-se o papel dos regimes transnacionais de governação laboral.

1. PARA UMA SOCIOLOGIA CRÍTICA DOS DIREITOS HUMANOS DO TRABALHO

No presente capítulo desenvolve-se uma reflexão acerca dos desafios enfrentados pelo mundo do trabalho contemporâneo, destacando-se a análise crítica da (in)efectividade dos

[7] A importância da democracia laboral tem sido salientada por autores de referência. Confiram-se, a título de exemplo, Amartya Sen, que no relatório da OIT "Your voice at work" (2000), se refere ao valor universal da democracia como sistema de governação e de exercício dos direitos, os quais não devem parar à porta da empresa ou perder-se no ciberespaço do tele-trabalho. Michel Hansene, director da OIT na Conferência Internacional do Trabalho de 1992, num documento intitulado "A democratização e a OIT", recordava que a liberdade política é o garante da autonomia dos cidadãos. Mais recentemente, Juan Somavia, actual director da OIT, tem insistido no requisito das condições democráticas para a verdadeira implementação do trabalho digno.

direitos laborais de acordo com considerações teóricas ancoradas em conceitos como uso simbólico do direito, *soft law* e *embarrassment*.

Privilegiando a perspectiva da sociologia do direito cuja característica predominante é a interdisciplinaridade (Arnaud e Dulce, 1996). Reflecte-se sobre a cisão entre a tradição dos direitos civis e políticos e a tradição dos direitos económicos e sociais de acordo a perspectivação do direito enquanto instrumento de legitimação, isto é, destaca-se a dimensão simbólica da função política do direito (Hespanha, 2007: 232), na esteira do movimento dos *critical legal studies*[8], dada a sua utilização enquanto instrumento político.

A reflexão teórica em torno dos direitos humanos do trabalho no contexto normativo transnacional assume a humanidade como a sua referência fundadora, consistindo a sua principal concretização jurídica na obrigação internacional que impende sobre todos os Estados de prestarem contas à comunidade internacional pelo modo como exercem a sua jurisdição sobre os indivíduos, neste caso os trabalhadores (Carrillo Sacedo, 2001).

O aprofundamento do debate sobre os direitos humanos e tomá-los como um elemento incontornável nas discussões político-sociais do mundo actual justifica-se, em primeiro lugar, porque o paradigma dos direitos humanos representa a perspectiva política mais completa e integrada, assente no princípio de uma ética universal. Isto é, o paradigma dos direitos humanos é aquele onde se reconhecem princípios universais com o objectivo de

[8] Nomeadamente os surgidos na Escola de Frankfurt e os *critical legal studies* desenvolvidos nos EUA a partir da década de 1970 (Arnaud e Dulce, 1996). O movimento dos *critical legal studies* surgiu enquanto crítico do modo como o sistema jurídico americano permanecia alheio aos conflitos políticos que dividiam o país, como a guerra do Vietname, os objectores de consciência, etc. Muitos desses conflitos envolviam questões jurídicas podendo ser encarados do ponto de vista do direito. O que a Escola Crítica do Direito propõe é mais do que substituir uma opinião doutrinal por outra. É, mais radicalmente, substituir as regras da prática e do discurso jurídicos, admitir que outro tipo de pessoas possam participar num diálogo académico e jurisprudencial dos juristas, utilizar outros tipos de factos como relevantes, falar uma outra linguagem e, sobretudo, admitir que o direito é um saber controverso, cujas escolhas representam também opções de ideologia e de política (Hespanha, 2007: 235).

tornar extensível ao maior número de pessoas a titularidade dos direitos humanos de carácter civil, político e social, e simultaneamente, contrariar os abusos e violações a que eles estão sujeitos.

O fundamento ético e teórico em que assentou a emergência da protecção internacional dos direitos humanos, considerada a mais importante dinâmica de transformação normativa e conceptual da ordem internacional ocorrida no séc. XX, foi a afirmação de uma comunidade global de pessoas para lá da malha do relacionamento entre os Estados. Essa dinâmica desdobrou-se em três vectores complementares: um vector normativo traduzido em textos jurídicos internacionais que cobrem hoje a totalidade das esferas em que se joga a dignidade humana. Um vector procedimental, materializado no afinamento progressivo de sistemas de fiscalização internacional do cumprimento dos direitos humanos plasmados nos tratados. Um vector institucional, o sistema de protecção internacional dos direitos humanos é hoje povoado por inúmeros órgãos de acompanhamento e fiscalização, com um mandato que, não assumindo natureza judicial ou mesmo parajudicial, encontra no *power of embarrassment* o seu instrumento efectivo privilegiado[9] (Pureza, 2007: 77-78).

O paradigma dos direitos humanos, surgido no final da Segunda Guerra Mundial, constituiu um marco importante para a normatização internacional de direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais. Todavia, e conforme referido anteriormente, esse paradigma tem-se pautado por uma visão universalista, etnocêntrica e liberal do Estado e do Direito, privilegiando os direitos civis e políticos, concebidos como direitos individuais, em detrimento dos direitos colectivos de natureza económica, social e cultural.

[9] A este propósito, os direitos do trabalho, filiando-se na tradição dos direitos humanos, convidam a uma reflexão sobre o papel do Estado, das suas exigências e funções no domínio da efectividade dos direitos humanos.

Ao longo das últimas décadas, na sequência da primazia dos direitos humanos de primeira geração face aos de segunda geração, os movimentos internacionais de mobilização dos direitos humanos, as organizações internacionais e as próprias organizações do mundo do trabalho tenderam a não valorizar os direitos dos trabalhadores enquanto direitos humanos (Gross, 2006: 3). Assim, no presente momento, em que milhões de pessoas se encontram em situação de miséria, consideradas "descartáveis" no processo produtivo, importa ganhar consciência da importância de mecanismos ao dispor dos cidadãos, tendo em vista a efectivação, a par dos direitos civis e políticos, dos direitos económicos, sociais e culturais[10].

Esta discussão remete para a cisão que se tem verificado entre a tradição dos direitos civis e políticos que sempre encontraram formas de serem submetidos a tribunais internacionais e portanto violações de direitos susceptíveis de serem justificáveis, enquanto a tradição dos direitos económicos e sociais não encontrou, até hoje, nenhum acolhimento relativamente ao problema da justiciabilidade. Ou seja, de acordo com as teses de Woodwiss (2003), nomeadamente no que se refere à contraposição do número de pessoas que morrem, nos dias de hoje, em guerras e em acidentes de trabalho, o que está em causa é o contrariar da ideia de um certo privilégio dos direitos humanos de carácter político ou cívico por contraposição aos direitos sociais, o que significa defender a tese da não divisibilidade dos direitos humanos[11].

[10] Neste contexto, assume particular interesse o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, instituído em 1966 pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, que tem como objectivo tornar juridicamente vinculativos os dispositivos da Declaração Internacional dos Direitos Humanos, mediante responsabilização internacional dos Estados que a subscreveram.

[11] Partindo de uma perspectiva fundada na indivisibilidade dos direitos humanos, ao efectuar uma mudança de escala na análise dos direitos humanos, isto é, tendo por unidade de análise o mundo para verificar o estado dos direitos humanos globalmente considerados, revela-se a importância dos direitos sociais, exactamente por haver mais pessoas vítimas de violações dos direitos sociais do que de violações de direitos humanos em que é muito mais evidente a presença dos elementos de sofrimento, como o que acontece com as situações de guerra ou de crime.

Deste modo, afigura-se relevante que a ordem jurídica internacional seja dotada de instrumentos que vinculem os países subscritores a adoptar medidas que visem assegurar o pleno exercício dos direitos económicos, sociais e culturais. O direito ao trabalho e à justa remuneração, o direito dos trabalhadores de se associarem em sindicatos e o direito a um nível de vida adequado são alguns direitos laborais a carecer de força vinculativa na ordem internacional.

No que diz respeito à justiciabilidade dos direitos humanos, importa referir a desigualdade que ocorre entre os direitos humanos de primeira e de segunda geração. Os cidadãos dispõem de instrumentos jurídicos que lhes permitem apresentar queixas aos organismos da Organização das Nações Unidas, em casos de tortura, pena de morte, liberdade de expressão ou de liberdade religiosa, ou seja, direitos de personalidade e direitos de cidadania, ou direitos humanos fundamentais de primeira geração. Mas não há qualquer instrumento jurídico semelhante que permita aos cidadãos desencadear mecanismos de protecção dos direitos de segunda geração, os direitos económicos, sociais e culturais, introduzidos na ordem jurídica internacional pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

Os direitos civis e políticos podem ser submetidos a tribunais internacionais e, portanto, são direitos susceptíveis de serem justificáveis, enquanto a tradição dos direitos económicos e sociais não encontrou até hoje nenhum acolhimento relativamente à justiciabilidade (Woodwiss, 2003). O sistema jurídico está, portanto, desequilibrado. Parece que é mais grave ser vítima de tortura ou de violação da liberdade de expressão do que ser vítima de fome e de exclusão social. De facto, tem havido maior empenho dos Estados em assegurar o direito ao voto, por exemplo, do que o direito à alimentação.

Verifica-se, assim, uma dualidade de critérios na importância atribuída aos direitos da democracia e do Estado de Direito e aos direitos humanos, sendo privilegiados os direitos ligados ao "funcionamento democrático" das sociedades – os direitos civis e políticos. Os direitos democráticos de carácter civil e político são direitos colectivos no sentido em que dizem respeito ao funcionamento da sociedade como um todo. Em contrapartida, a referência do paradigma dos direitos humanos é a pessoa humana individualmente considerada.

A ideia de contrapor as justiciabilidades dos direitos humanos civis e políticos que conferem o maior grau de efectividade a este tipo de normatividade é contraposta à ideia do carácter programático dos direitos económicos, sociais e culturais que têm uma orientação não vinculativa e que por essa razão evidenciam um grau de inefectividade bastante elevado (Woodiwiss, 2003: 4-10). Pode-se afirmar que mesmo no plano dos direitos humanos internacionais existe uma clivagem entre a *hard law* internacional dos direitos humanos, civis e políticos e a *soft law* internacional dos direitos económicos, sociais e culturais.

Defende-se a importância de uma sociologia dos direitos humanos (Woodiwiss, 2003; Turner, 2007) assente em reflexões sociológicas muito importantes sobre uma sociologia dos direitos humanos. Por outro lado, reforça-se a ideia da efectividade global e o contributo que a sociologia pode dar para essa efectividade global dos direitos humanos. Para além da efectividade existe o espaço e a necessidade para uma sociologia geral dos direitos humanos, propondo uma concepção dos direitos humanos como meios e em vez de uma perspectiva dos direitos humanos como fins. Esta metodologia deverá permitir o exercício de conexão de tradução, nos termos do qual nenhum direito humano pode substituir outro, defendendo, por isso, a indivisibilidade dos dois conjuntos de direitos humanos observáveis nos artigos dos dois convénios em 1940 sobre direitos civis e políticos, económicos, sociais e culturais.

Os direitos humanos não são um fim, mas sim uma condição, um instrumento que, segundo Woodiwiss (2003: 106), se baseiam em princípios fundamentais, não sendo princípios em si, mas sim meios, honrosos, que proporcionam a chave para abrir um quadro sociológico sobre essa mesma matéria. Para este autor existe um lugar para a

sociologia dentro do discurso sobre os direitos humanos[12]. Mais precisamente, uma vez que o seu objecto de interesse é a estrutura social, em toda a sua diversidade, foi argumentado que a sociologia é algo que contribui para a solução do problema da inefectividade dos direitos humanos.

Privilegia-se aqui uma perspectiva político-legal e institucionalista, com o objectivo de tratar a problemática dos direitos humanos do trabalho como uma questão de arquitectura do sistema mundial de protecção dos direitos dos trabalhadores. O institucionalismo sustenta a necessidade de reformar as infra-estruturas (institucionais) existentes ao nível transnacional e defende a sua transformação num conjunto de instituições políticas multilaterais com o propósito de promover a transparência democrática, a justiça e a equidade socioeconómica. Esta concepção de direitos humanos procura, essencialmente, criar condições para a efectividade de uma cidadania laboral à escala global.

Portanto, através de uma reforma político-legal e institucional das instituições que, na actualidade, estão encarregues, no plano transnacional, de promover os direitos humanos e serão alcançadas novas formas de efectividade dos direitos humanos ligados a novas jurisdições e ao modo como esta nova forma de olhar para as instituições políticas e legais produzirão regulação. A este propósito, o Código Internacional do Trabalho da OIT constitui uma expressão desta perspectiva político-legal institucionalista que, através destes procedimentos, tem o objectivo de alcançar maior justiça à escala global.

[12] A necessidade de uma sociologia dos direitos humanos justifica-se pela possibilidade de trazer uma contribuição imediata para as questões sociais associadas à efectivação global dos direitos humanos nos mais variados contextos em que a protecção seja possível. Uma sociologia que faça o estudo histórico do desenvolvimento do discurso sobre os direitos humanos, nas suas duas vertentes, tanto teórica e prática, como nacional e global, as inclusões e exclusões, as variações nos apoios e desafios institucionais e sócio-estruturais, a desigualdade em termos de efectividade entre os vários direitos, a fraqueza e a força dos diferentes mecanismos de efectividade, as dificuldades em testar a sua efectividade e as perspectivas futuras.

Atende-se, neste caso, ao paradigma da promoção dos direitos humanos da OIT[13] assente na Declaração dos Princípios Fundamentais da OIT de 1998[14], dada a ausência de características como a obrigação, a uniformidade ou a justiciabilidade, é classificado de *soft law*. O conceito de *soft law*, apesar de não ter um significado unívoco, é utilizado no presente texto referindo-se a enunciados normativos formulados enquanto princípios abstractos e a resoluções não vinculativas de organizações internacionais.

No que concerne ao paradigma de actuação 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 actual (Trubek *et al.*, 2005).

[13] Os preceitos da OIT – Constituição e convenções – tornam-se o modelo da regulação das relações de trabalho e do estabelecimento dos direitos sociais, fixando-se na base da construção do Estado de bem-estar social. É, efectivamente, a partir da criação desta Organização que os Estados adoptam, mais sistematicamente, normas e medidas de protecção do trabalhador, tanto ao nível constitucional (a partir de então, de carácter social) como infra-constitucional. Os direitos ao trabalho; salário justo e equitativo; à liberdade sindical, negociação colectiva e greve, além dos relativos à segurança social, são contemplados nos ordenamentos nacionais. Em princípio, encontra-se completo o quadro dos direitos laborais como mínimo indispensável à salvaguarda da dignidade do trabalhador, embora não garantidamente respeitados. É ingénuo ignorar que a promoção da dignidade do trabalhador, resultante da adopção dos direitos mencionados, está em boa parte assente na preocupação com o equilíbrio e estabilidade do capitalismo. O papel da OIT e das legislações internas que lhe seguem, asseguraram, contudo, maior dignidade aos trabalhadores.

[14] Este paradigma acentua a contraposição entre o paradigma de regulação, saído de *Bretton Woods* na década de quarenta, preocupado com a dimensão social que se contrapõe ao paradigma liberal do *Consenso de Washington*.

Questiona-se aqui a utilidade, a pertinência e a adequação das tradicionais formas de *hard law* no contexto amplo dos diversos temas com que se confronta a actual agenda laboral internacional. Contudo, a *soft law*[15], a desjudicialização e a desjuridificação, combinadas com novas formas de pluralismo jurídico e de informalização na resolução dos conflitos e litígios pode acentuar as diferenças de poder já existentes na sociedade.

Ainda no que diz respeito à dimensão simbólica do quadro de referência da OIT, o recurso aos princípios gerais que constam da Declaração de 1998 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 efectivo privilegiado, ou seja, traduz-se num mecanismo de legitimação através do uso simbólico do direito (Bourdieu, 1989).

Apenas se as normas do direito forem amplamente reconhecidas e efectivamente aceites é que as pretensões dos actores globais, como algumas organizações internacionais, podem ser exequíveis e garantir direitos aos cidadãos, nomeadamente aos trabalhadores (Jenson e Santos, 2000: 20-21). Segundo esta perspectiva, o direito tem responsabilidades no domínio da garantia de serviços jurídicos transparentes e expeditos aos cidadãos, ao Estado e às instituições em geral.

O aumento da competitividade a nível global e a crise do Estado-providência constituem transformações que criaram novas oportunidades para o crescimento e o emprego, mas trouxeram também desafios e problemas como a deslocalização de empresas e a consequente perda de emprego, assim como tensões acrescidas nos locais de trabalho

[15] No que diz respeito à desjudicialização e aos mecanismos de *soft law*, o que está em causa é o recuo do direito tradicional e das suas formas de implementação e de cumprimento por via da imposição de sanções. O direito e o sistema de penas tradicionais recuam face ao movimento de "transferência" para a sociedade que se orientam segundo um princípio normativo de auto-regulação e de auto-composição dos interesses. O direito estatal afasta-se e dá lugar a regulações negociadas entre os interessados.

expostos à crescente competição global. Ou seja, estão a ser geradas novas contradições e desigualdades sociais nas sociedades contemporâneas, nomeadamente na recomposição das formas tradicionais de trabalho através da redução de pessoal, da flexibilidade organizacional e da polivalência dos trabalhadores (Beck, 2000; Castells, 2005), ampliando inseguranças e vulnerabilidades e sendo fonte crucial de desigualdade social.

Mesmo nos países em que a globalização tem um impacto socioeconómico essencialmente positivo, os trabalhadores são afectados pelos problemas de ajustamento do mercado de trabalho, pois a extinção e a criação de novos empregos decorrentes dos processos de globalização em curso não ocorrem nos mesmos sectores, nas mesmas empresas, nas mesmas regiões, nem simultaneamente. A heterogeneidade estrutural decorrente da criação e extinção de empregos é uma das razões pelas quais muitos trabalhadores são obrigados a ajustamentos qualitativos penosos, aumentando este problema com o nível de inadequação entre a procura e a oferta e o tempo necessário para o ajustamento.

A única racionalidade sobre a qual pode ser edificado um sistema de inclusão dos direitos do trabalho é a filosofia geral dos direitos laborais enquanto parte dos direitos humanos em geral. Salazar-Xirinachs (2004: 7) considera fundamental a clarificação de que as justificações com base na ideia de *race to the bottom* e de injustiça na competição com países com salários inferiores é errada e desmentida pelas evidências económicas. Este argumento é usado em contextos proteccionistas e pode conduzir a conclusões erradas com consequências nefastas ao nível do comércio internacional.

Por outro lado, apesar de existir um consenso quase universal na perspectiva dos direitos acerca dos *core labour rights* (Adams, 2006; Gross, 2006; Woodiwiss, 2003), definir objectivos idênticos em termos operativos é muito complexo e controverso. Mesmo que não se concorde com a definição do objectivo, podem redefinir-se os instrumentos concretos a utilizar e o acordo institucional a estabelecer, não justificando uma perspectiva sancionatória em conformidade.

2. OS ESPAÇOS DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DO TRABALHO: DO NACIONAL AO TRANSNACIONAL

A globalização das instituições jurídicas, com efeitos no fortalecimento de tribunais internacionais (Jenson e Santos, 2000), sobretudo a partir do início da década de 1990, tem sido acompanhada pelo aumento da litigância transnacional[16], ou seja, uma crescente mobilização judicial do direito internacional dos direitos humanos.

No actual contexto de globalização, as contradições sociais e os desafios ao direito e à justiça laboral exigem não só a reconstrução da concepção dominante do Estado[17], do direito e do poder judicial, como a eficácia das normas nacionais e internacionais de direitos humanos do trabalho, dado que o Estado não tem capacidade para garantir a protecção dos direitos humanos, sobretudo porque estão em causa direitos colectivos. Ou seja, dadas as limitações do Estado, ganha importância a mobilização da protecção dos direitos humanos ao nível internacional, como é o caso da OIT.

No plano internacional, os pactos e agências transnacionais de regulação com incidência laboral têm convergido numa linha orientadora comum relativa às formas de composição da conflitualidade laboral assente em três ideias: promoção do diálogo social e da auto-

[16] Em alguns casos, esta prática reflecte situações de "activismo jurídico transnacional" (Santos, 2007).

[17] Os direitos humanos podem guiar a juridificação das relações internacionais e dos códigos internacionais, visando a construção de uma comunidade mundial, multilateral e pacífica. É essa comunidade internacional que pode legitimar a distribuição, que pode legitimar uma justiça distributiva global através da redistribuição e realocação dos recursos materiais à escala planetária. Esta perspectiva assenta numa abordagem metodológica que, através de uma mudança de escala, isto é, da escala nacional passamos à escala global, encontra a sua legitimidade numa comunidade; que já não é comunidade nacional mas a comunidade internacional, que têm como sujeitos não já o cidadão nacional mas o cidadão global, o cidadão mundial.

composição; incremento das formas alternativas de resolução dos litígios; e desenvolvimento de mecanismos de prevenção.

Uma abordagem dos direitos humanos na perspectiva da regulação da conflitualidade resultante da sua aplicação conduz a uma análise da estrutura dos procedimentos de aplicação. As soluções transnacionais de composição dos litígios laborais assumem um crescente papel de complementaridade relativamente aos sistemas nacionais, sobretudo no actual contexto de globalização e de transnacionalização das relações laborais em que os Estados nacionais evidenciam crescentes dificuldades na gestão da conflitualidade laboral.

A visão transnacional sobre as relações industriais "rejeita a ideia de que as possibilidades de regulação são limitadas pela escolha entre o nacional e o global e afirma que podem ser construídos procedimentos mais complexos entrelaçando as diversas áreas normativas a muitos níveis e além fronteiras, desenvolvendo normas, práticas locais, legislação nacional, instâncias supranacionais e direito internacional no interesse da protecção efectiva dos trabalhadores e dos seus direitos" (Trubek *et al.*, 2000: 1193).

Não estando em causa a importância do papel desempenhado pelos sistemas nacionais, a efectividade das normas laborais e dos direitos dos trabalhadores estão na dependência do envolvimento de actores transnacionais a nível nacional e de normas verdadeiramente transnacionais. Por outro lado, não se pode procurar uma só fonte de ordem normativa, o sistema de relações laborais transnacionais só pode ser construído tecendo uma variedade de fontes normativas públicas e privadas a diferentes níveis (Trubek *et al.*, 2000: 1191-1193).

De acordo com esta perspectiva, os sistemas transnacionais podem assumir um carácter complementar face aos sistemas nacionais de relações laborais e reforçar os direitos de trabalhadores. Assim, na esteira da teoria das relações internacionais, um sistema de relações laborais transnacional consiste num conjunto de estruturas e normas que operam ao nível internacional para sustentar as normas e as práticas nacionais reforçando-as ou substituindo-as.

Ainda relativamente à emergência de um espaço mundial nos sistemas de resolução dos conflitos laborais, deve referir-se a crescente importância das empresas transnacionais, cuja

influência sobre a conflitualidade laboral se reconhece em mecanismos e instrumentos como a criação de zonas francas, códigos de conduta das multinacionais, políticas de recursos humanos, arbitragem transnacional, subcontratação, deslocalização e criação de regimes internos de boas práticas das multinacionais, indutores de uma competitividade entre as suas várias sucursais. Com elevado potencial emancipatório, mas com reduzida eficácia prática, deve mencionar-se o espaço da comunidade transnacionalizado, o qual através das ONG e do sindicalismo internacional se constitui em mais um elemento associado à dimensão transnacional da resolução dos conflitos laborais.

No que diz respeito aos factores inibidores de uma cooperação laboral transnacional são de destacar: o destaque concedido ao plano nacional, por ser ao nível nacional que são definidos os regimes jurídicos, os salários e as condições de trabalho, embora se reconheça um sistema europeu de relações laborais como uma versão transnacional de sistemas de relações laborais nacionais; e a escassez de teorização e debates sobre a transnacionalização das relações laborais. Parece confirmar-se a inexistência de uma normatividade laboral internacional vinculativa capaz de impor os elementos da agenda do trabalho digno a quem os desrespeite.

Portugal é hoje atravessado por inúmeras dinâmicas de reconfiguração do espaço regulatório tradicionalmente ocupado pelo Estado[18]. Em termos gerais, as transformações operadas no Estado legislador e no Estado regulador de conflitos vão no sentido de uma desnacionalização dos poderes de elaboração normativa e de uma descentragem dos modos de resolução dos conflitos. Em cada um destes domínios, fazem-se sentir, em simultâneo,

[18] De acordo com a sugestão de Boaventura de Sousa Santos (1998: 42), entre outros, assistimos ao surgimento de novos rostos institucionais da globalização, formas compósitas de Estado e não-Estado, constituindo uma governação pós vestefaliana, feita de redes entre Estados, organizações intergovernamentais, comunidades locais, ONG, empresas e actores privados.

dinâmicas de padronização das políticas públicas e dos respectivos suportes institucionais e uma substituição da administração impositiva por formas negociadas de governação.

A este propósito, as grandes proclamações de direitos operaram em escala nacional e seguiram invariavelmente uma lógica de reivindicações de salvaguarda da autonomia privada face às potencialidades intrusivas e discriminatórias dos Estados, bem como as lutas pela cidadania ocorreram sempre num quadro institucional e jurídico nacional. Este recorte da cidadania moderna obedeceu, pois, a uma fórmula em tudo coerente com o propósito que animou a modernidade política: a consolidação do Estado-nação e do sistema interestatal de tipo vestefaliano. Nesse contexto, o direito a ter direitos aparece necessariamente como função da pertença a uma comunidade nacional, expressa formalmente no vínculo jurídico da nacionalidade, em simultâneo com a presença física no território do Estado em causa (Pureza, 2007: 75).

No que diz respeito à reconfiguração do espaço de regulação, a regulação não é limitada pela escolha entre o nacional e o global, podem ser construídos procedimentos mais complexos entre as áreas normativas a muitos níveis e além fronteiras, desenvolvendo normas, práticas locais, legislação nacional e direito internacional no interesse da protecção efectiva dos trabalhadores e dos seus direitos (Trubek *et al.*, 2000: 1195).

Urge debater as questões laborais e sociais atendendo ao seu contexto transnacional e às tensões que os processos de reforma em curso instalam face ao paradigma dos direitos humanos e do trabalho digno preconizado pela OIT[19]. Fenómenos, como: o desemprego, o trabalho precário, o trabalho infantil, a falta de condições de trabalho, a discriminação

[19] O paradigma da OIT (Ghai, 2006) centra-se na promoção de uma cidadania laboral de base sociológica e de ambição normativa transnacionais, assumindo-se a humanidade como a sua referência fundadora e constituindo a sua principal concretização jurídica a obrigação internacional que impende sobre todos os Estados de prestarem contas à comunidade internacional pelo modo como exercem a sua jurisdição sobre os trabalhadores.

étnica e sexual, etc.; resultam de uma matriz de combinações entre, por exemplo, o espaço local/nacional e o espaço global, entre os processos de transnacionalização do capital e os sistemas de Direito do Trabalho nacionais, entre as dinâmicas das empresas multinacionais e o desempenho dos Estados nacionais. Daí que redescobrir o trabalho, quer como categoria analítica, quer como problema social, é fundamental para a efectividade dos direitos humanos do trabalho.

O carácter internacional das relações laborais, apesar de nunca ter estado completamente ausente, adquiriu um lugar de destaque ao longo das últimas décadas. Até então, as relações laborais centravam-se nos sistemas nacionais e no seu funcionamento interno, característica revelada não apenas na literatura das relações laborais, mas também pelo que ocorre na prática no mundo laboral. Sobretudo após a década de 1990, ocorreram alterações significativas no mundo do trabalho. As relações laborais internacionalizaram-se rapidamente através do desenvolvimento de novos actores e formas de governação para lidar com a regulamentação do trabalho. A legislação internacional do trabalho foi reconstruída através da deslocação das convenções da OIT para o princípio dos *core labour standards*[20]. Os códigos de conduta das empresas proliferaram não apenas através de campanhas de *marketing*, mas também através do *Global Compact* das Nações Unidas e das orientações para as empresas multinacionais da OCDE. Assim, no actual contexto, nenhuma empresa que funciona a nível mundial se pode dar ao luxo de ignorar as questões da responsabilidade social das empresas (Hassel, 2008).

[20] A teoria *race to the bottom* refere o facto que haver uma tendência actual para os *standards*. Segundo alguns teóricos, eles não têm qualquer influência nas condições de trabalho ou nos baixos salários nos países signatários dos mesmos *core labour standards* da OIT (Flanagan, 2003: 15 e ss.). Mas a teoria *race to the bottom* é refutada por Robert Flanagan no segundo volume do livro *International Labour Standards* aproximando-se mais da teoria institucionalista: "a adopção de standards internacionais laborais não influencia as condições de trabalho nem os direitos de trabalho, a ratificação dos standards da OIT é, no entanto, uma função para a existência de condições de trabalho naquele país, que ajuda no desenvolvimento económico" (Flanagan, 2003: 16), os direitos laborais de carácter político (liberdade de associação, direito à sindicalização, à greve) não influenciam os custos de trabalho.

Historicamente, a dimensão internacional do trabalho foi abordada de várias maneiras. Em primeiro lugar, o método comparativo, através do qual os sistemas nacionais de relações laborais são comparados e contrastados[21]. Actualmente, a abordagem comparativa mantém-se enquanto importante tradição metodológica nas relações laborais. Em segundo lugar, a abordagem comparativa contribuiu para resultados importantes ao nível político internacional para a reconstrução dos sistemas de relações laborais após a Segunda Guerra Mundial[22]. Em terceiro lugar, a OIT e as suas actividades, desde 1919, deram origem a estudos acerca da organização e do seu impacto nas negociações internacionais. Em quarto lugar, a ascensão dos sindicatos internacionais tem atraído atenção, conforme ilustram as perspectivas de negociação internacional enquanto resultado do trabalho da OIT. Finalmente, em quinto lugar, a ascensão e a queda dos regimes coloniais contribuiu para o interesse nos sistemas de relações laborais introduzidos nas colónias e no impacto da descolonização sobre esses sistemas[23] (Haworth e Huges, 2003).

Estes diferentes processos têm lugar em diversas áreas, envolvendo muitos actores, constituindo em conjunto a emergência de novos compromissos globais de governação laboral através do estabelecimento de um regime global de normas laborais. O novo regime global de normas laborais estrutura-se, em princípio, sobre o mesmo tipo de normas que o

[21] Por exemplo, é um tema importante no texto clássico de 1958 de Dunlop, *Industrial Relations Systems*.

[22] Por exemplo, a renovação dos sistemas de negociação alemão e japonês foi impulsionado foi conduzida pela maior dimensão do objectivo político para estabelecer tradições políticas pluralistas nesses países.

[23] Actualmente, a análise da dimensão internacional das relações laborais denota algumas transformações. O interesse contemporâneo das relações industriais centra-se em questões internacionais, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, em termos de integração económica e política. O método comparativo continua a ser importante. Todavia, reconhece-se que as instituições supranacionais como a UE, a NAFTA e a APEC têm interesses institucionais que procuram moldar o funcionamento dos sistemas de relações industriais dentro das suas esferas de influência. Além disso, o reconhecimento de tais interesses proporciona uma importante ponte entre as relações industriais e a política económica internacional.

tradicional modelo legislativo de normas laborais desenvolvido pela OIT e pela União Europeia, nomeadamente os *core labour standards*, mas difere em relação aos actores, à aplicação dessas normas e "aos mecanismos institucionais através dos quais os direitos sociais e direitos de cidadania no local de trabalho estão a ser implementados" (Hassel, 2008: 233).

Estes direitos fundamentais devem ser respeitados, promovidos e realizados por todos os membros da OIT, mesmo que não tenham ratificado as convenções em questão. Ao fazer isso, a OIT ampliou, teoricamente, a disseminação das normas laborais importantes para todos os seus membros, com direitos inferiores ao patamar definido pelas convenções. Os *core labour standards* foram expressamente libertados das convenções que lhes estão subjacentes, tendo sido criado um novo mecanismo para a sua execução (Hassel, 2008: 237). Com a ênfase nos direitos fundamentais, foi estabelecida uma hierarquia normativa entre os diversos direitos laborais e a noção de direitos foi substituída por princípios, as técnicas de promoção substituíram os mecanismos tradicionais de execução e o acompanhamento destas normas foi descentralizado.

Da perspectiva da OIT, a adopção dos *core labour standards* não serviu apenas o propósito de um instrumento flexível face à globalização, mas também ajudou a desviar críticas que surgiram a partir de vários lados, particularmente após a queda do comunismo. Os empregadores e os governos estavam cada vez mais descontentes com a ênfase da OIT sobre a elaboração das normas e com a abordagem de execução: muitas normas e poucos efeitos, em especial num momento em que a transformação dos países da Europa Oriental foram incentivados a tomar uma atitude dura face à desregulamentação do mercado de trabalho.

O movimento em direcção a uma maior legitimidade da OIT num ambiente cada vez mais hostil foi apenas um factor que levou à mudança de posição. A outra foi a adopção de uma abordagem de *soft law* pela OIT e a definição de um conjunto de core labour standards também instalados num debate mais amplo, interligando produtividade e competitividade e normas laborais. Além disso, as normas deviam ser flexíveis o suficiente para que pudessem ser redefinidas, dependendo da situação. "Mas a proposta de declaração e o sistema *soft* de monitorização forneceram um sistema de vigilância ideal através do qual os Estados

Unidos puderam escapar do dilema de não ter ratificado as principais convenções" (Hassel, 2008: 237-238).

Assim, a aceitação dos direitos laborais fundamentais, tal como definidos pela Declaração da OIT em 1998, tem proporcionado uma clara orientação normativa no âmbito destes processos em direcção a um entendimento comum do que constitui um comportamento digno no que diz respeito às relações laborais.

Na literatura das relações internacionais, argumenta-se que, tendo por objectivo o cumprimento das normas laborais internacionais, as organizações devem ter autoridade para evitar os abusos, bem como para punir os dissidentes. Por outro lado, na concepção da punição, as organizações internacionais devem ser sensíveis às necessidades individuais dos participantes e garantir que o desaparecimento temporário não impede a participação a longo prazo (Hassel, 2008: 235).

Neste sentido, a OIT tem vindo a adaptar-se aos processos, em vez de dirigi-los. O resultado é uma orientação normativa em direcção a uma responsabilidade de todos os agentes, públicos e privados, de modo a enquadrar a acção política em direcção a uma agenda descentralizada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exercício de pensar os direitos humanos do trabalho está longe de consensos e enfrenta desafios de alguma forma semelhantes aos enfrentados pelos direitos humanos. Este exercício exigente deve recusar o apriorismo de receitas e seguir uma hermenêutica "de suspeição" que, de forma exaustiva, interrogue os pressupostos, efeitos e implicações politicojurídicas subjacentes à actual agenda laboral.

O trabalho permanece como a principal via de subsistência, de preservação da auto-estima e de busca de reconhecimento social, num processo onde as novas sujeições e formas de exploração parecem ressuscitar problemas humanos que se julgava ultrapassados. Para além

de garantia de subsistência, o trabalho acaba por determinar o que as pessoas podem ser e fazer nas outras esferas da vida social, ou seja, o mundo do trabalho ainda é, de múltiplas formas, uma fonte de identidade social forte, pelo que a inclusão ou exclusão em relação a este marca os estatutos sociais das pessoas nas sociedades.

Contudo, os trabalhadores têm-se revelado parte do mais numeroso grupo de pessoas vulneráveis ao desrespeito dos direitos humanos. Por mais que se degradem as condições de trabalho e de vida, se naturalizem a precariedade e aumentem as desigualdades e o desemprego, os resultados estão à vista de todos. Aliás, é a dimensão do sofrimento humano que intima os governos e as organizações internacionais a agir no pressuposto da defesa da dignidade humana.

As novas formas de exclusão parecem ser o reverso das oportunidades decorrentes da recomposição do mercado de trabalho e emprego gerado pela globalização, uma vez que a recomposição laboral tem apontado para a constituição de um segmento de trabalhadores com características de polivalência, mas também para a ampliação da atipicidade e precariedade das relações laborais, comprometendo a efectividade dos direitos humanos do trabalho.

Uma abordagem dos direitos humanos na perspectiva da sua (in)efectividade conduz a uma análise em que as soluções transnacionais de composição dos litígios laborais assumem um crescente papel de complementaridade relativamente aos sistemas nacionais, sobretudo no actual contexto de globalização e de transnacionalização das relações laborais em que os estados nacionais evidenciam crescentes dificuldades na gestão da conflitualidade laboral.

Assim, no que diz respeito aos direitos humanos do trabalho, quer a regulação social, quer a emancipação social, deverão ser concebidas ao nível global, como forma de contrariar a tendência para a crescente dissociação entre padrões económicos e sociais no mundo do trabalho. Considerando o potencial regulador ou mesmo repressivo e, simultaneamente, emancipatório, evidencia-se a necessidade de uma intervenção transformadora e emancipatória no mundo do trabalho à escala global.

Ao nível internacional, o estudo das problemáticas do trabalho e dos direitos humanos tem sido alvo de consenso relativamente à consideração dos *core labour rights* enquanto direitos

humanos fundamentais. Entende-se, a este propósito, que a *soft law* da OIT, atendendo à função de legitimação do direito, muitas vezes, designada de função educativa do direito dada a sua utilização enquanto instrumento político de intervenção social não sancionatório, pode ter virtualidades ainda não devidamente exploradas.

CAPÍTULO III | OIT E PORTUGAL: DESAFIOS À REGULAÇÃO LABORAL

INTRODUÇÃO

No presente capítulo estuda-se o modo como a OIT contribuiu para a consolidação do sistema de relações laborais e direito do trabalho português, no período posterior a 1974, de acordo com as tendências internacionais de governação laboral e promoção dos direitos humanos do trabalho.

A crescente importância dos processos de globalização no mundo do trabalho tem conduzido a um maior protagonismo da principal agência transnacional da área sociolaboral, a OIT. A aceitação conjugada da solução assente na autonomia dos Estados parece ter contribuído para uma política sociolaboral ao nível nacional, sendo o resultado mais visível da internacionalização do mundo do trabalho a crescente influência de factores externos sobre os sistemas jurídico-laborais nacionais (Ferreira, 2002).

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 do sistema jurídico-normativo da OIT de acordo com a relação entre os seus princípios fundamentais e os desafios enfrentados pelo mundo do trabalho contemporâneo.

Seguindo a perspectiva da sociologia do direito[24], procura-se avaliar a influência do padrão político-jurídico de referência da OIT enquanto movimento resistente à exclusão social associada à globalização neoliberal, de acordo com a sociologia das emergências preconizada por Boaventura de Sousa Santos (2006), desenvolvendo uma análise ancorada no paradigma da governação laboral e dos direitos humanos do trabalho promovidos pela OIT.

Alude-se ao sistema político-jurídico da OIT de acordo com a perspectivação do direito enquanto instrumento de legitimação[25], isto é, destaca-se a dimensão simbólica da função política do direito (Hespanha, 2007: 232), na esteira do movimento dos *critical legal studies*[26], dada a sua utilização enquanto instrumento político de intervenção na esfera sociolaboral.

Por outro lado, o conceito de *soft law*[27], apesar de não ter um significado unívoco, refere-se, entre outros, a enunciados normativos formulados enquanto princípios abstractos e a resoluções não vinculativas de organizações internacionais. Neste sentido, 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*.

No que concerne ao paradigma de actuação 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

[24] Disciplina que tem vindo a consolidar diferentes quadros teóricos e instrumentos metodológicos ajustados ao estudo das relações entre o direito e a sociedade.

[25] O conceito de legitimação é usado devido ao seu carácter amplo. A este propósito, recorde-se a expressão weberiana de N. Luhmann "legitimação através do procedimento" (Ferrari, 1989).

[26] Nomeadamente os surgidos na Escola de Frankfurt e os *critical legal studies* desenvolvidos nos EUA a partir da década de 1970 (Arnaud e Dulce, 1996).

[27] Surgiu na década de 1970 e, desde a sua origem, tem sido interpretado e usado de diversas formas e em múltiplos contextos.

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 actual (Trubek *et al.*, 2005).

1. O PARADIGMA DE GOVERNAÇÃO LABORAL DA OIT

O conceito de governação tem sido utilizado, sobretudo ao longo da última década, em diversos contextos, como se pode conferir pela vasta literatura alusiva às várias dimensões e significados desta noção[28]. Apesar das muitas diferenças entre os autores, é comum a ideia de novas formas de regulação global assentes na articulação entre actores não estatais, destacando a sociedade civil e chamando a atenção para as desigualdades de poder no domínio da governação enquanto problemas políticos e defendendo que a solução passa pelo envolvimento da mobilização jurídica enquanto parte de uma mobilização política de tipo mais amplo (Santos, 2006: 384-399).

A interacção e a interdependência entre os diversos actores da governação laboral (Scott e Trubek, 2002; Arnaud, 2003) estão em estreita articulação com a noção de espaços da legalidade de Boaventura de Sousa Santos (2002), constituindo-se num padrão de

[28] Podendo encontrar-se uma boa panorâmica em Rodríguez-Garavito (2005). Por se tratar de uma corrente analítica e política basicamente anglo-saxónica, destacam-se alguns dos seus nomes no original: "responsive regulation" (Ayres e Braithwaite, 1992), "post-regulatory law" (Teubner, 1986), "soft law" (Snyder, 1994; Trubek e Mosher, 2003), "democratic experimentalism" (Dorf e Sabel, 1998; Unger, 1998), "collaborative governance" (Freeman, 1997), "outsourced regulation" (O'Rourke, 2003) ou simplesmente "governance" (MacNeil, Sargent e Swan, 2000; Nie e Donahue, 2000).

relacionamento assente no modo como as diferentes ordens jurídicas se interpenetram. Identificam-se três escalas de legalidade: o direito global, o direito estatal e o direito local. O direito global aqui considerado refere-se à mobilização política dos direitos humanos internacionais ou de convenções internacionais sobre intervenções humanitárias em situações de exclusão social extrema.

A este propósito, a normatividade laboral é reveladora da interacção entre os espaços jurídicos local, nacional e global e os espaços estruturais, estatal, supraestatal, infraestatal (Ferreira, 2005). Esta é uma concepção pluralista que acentua o facto de existirem diferentes actores sociais (Estado, tribunais, administração do trabalho, sindicatos, associações patronais, etc.) a produzirem e a aplicarem a normatividade laboral a vários níveis e espaços sociolegais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a União Europeia (UE), a concertação social, a negociação colectiva, etc.

Assim, o estudo da governação laboral, que inclui dimensões como a regulação e as instituições do mercado de trabalho, os direitos e a protecção, o diálogo social, a responsabilidade social e a qualidade do trabalho, deve atender aos diferentes actores do sistema de relações de trabalho, como as organizações internacionais, as instituições europeias, os governos e os parceiros sociais. De entre as organizações internacionais, a OIT destaca-se pelo contributo ao nível da regulação global do trabalho, através da promoção activa das formas de negociação e diálogo, permitindo a elaboração do actual modelo de governação das relações laborais assente nos princípios do tripartismo, do diálogo social e da democracia laboral.

A questão dos padrões internacionais constitui um pólo de debate científico e de mobilização política, nomeadamente no que diz respeito à aplicação efectiva 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 das normas do direito serem globalmente reconhecidas e efectivamente aceites de forma a garantir direitos aos trabalhadores (Santos e Jenson, 2000: 20-21).

A mobilização jurídica do direito internacional da OIT traduz a função de legitimação dos seus princípios fundamentais, destacando-se o carácter político e indo para além do Estado

(Ferrari, 1989), pois o tempo-espaço do Estado nacional está a perder o seu primado devido à importância crescente dos tempo-espaços globais (Santos, 2002).

Estruturando a sua acção em torno de padrões de trabalho internacionais e na convergência entre direitos humanos e direitos do trabalho, a OIT assume um carácter cosmopolita (Santos, 2002), na medida em que procura recuperar à escala global aquilo que, em termos de direitos do trabalho, se perdeu à escala nacional. Neste sentido, destaca-se a definição de direitos fundamentais do trabalho pela OIT com vista a conceder a esses direitos uma protecção semelhante àquela de que gozam os direitos humanos. A este propósito, recorde-se que, em termos político-jurídicos, o conceito de diferentes gerações de direitos humanos é consubstanciado na ideia de que a primeira geração (direitos cívicos) tem prevalência sobre a segunda (direitos políticos) e que ambas prevalecem sobre a terceira (direitos sociais e direitos económicos).

A OIT, desde a sua fundação em 1919, tem desempenhado um papel crucial na elevação das condições de vida e de trabalho num quadro geral de procura de justiça social. A título ilustrativo, recorde-se que em 1998, introduziu os *core labour standards* e em 1999, na Conferência Internacional do trabalho, o Director-geral da OIT, Juan Somavia introduziu o conceito de *decent work*, passando a problemática do trabalho digno a ser amplamente debatida, sendo considerada uma referência no mundo do trabalho, nomeadamente no âmbito das políticas de emprego e em matéria de coesão social.

A análise do papel da OIT no quadro da institucionalização do sistema de relações laborais e do Direito do Trabalho português depois de 1974 estrutura-se em torno de uma dupla perspectiva analítica. Em primeiro lugar, a sua importância à escala global através da sua agenda assente nas problemáticas do trabalho digno, dos *core labour standars* e da dimensão

social da globalização. Em segundo lugar, o seu contributo na conformação dos sistemas de relações laborais, de protecção social e de Administração do Trabalho de base nacional.

A influência da OIT, enquanto quadro de referência internacional, na modernização do sistema de relações laborais português e do direito do trabalho reconhece-se em quatro aspectos essenciais: (1) a incorporação no direito nacional de normativos exógenos, de que é exemplo a ratificação de convenções e a adopção de recomendações[29]; (2) a possibilidade de recurso a instâncias supranacionais como forma de encontrar uma resolução do conflito, como é o caso das queixas[30] apresentadas à OIT contra o Estado nacional; (3) o apoio técnico às reformas; e (4) a produção e divulgação de referenciais orientadores dos sistemas nacionais. Optou-se, neste caso, por privilegiar esta última dimensão, procedendo à análise da influência do quadro de referência da OIT no discurso político-parlamentar português.

[29] No que concerne ao sistema de controlo regular, o contributo para a consolidação do paradigma de governação laboral em Portugal, nomeadamente nas fases de transição e consolidação da democracia e, posteriormente, após a adesão à UE, centra-se nos mecanismos de adopção e submissão das convenções e recomendações, assinalando-se o facto do paradigma de governação daquela organização se pautar por características assentes em instrumentos pouco rígidos, designados de *soft law*.

[30] Relativamente aos mecanismos de controlo especial, as soluções transnacionais de composição dos litígios laborais assumem um papel de crescente complementaridade relativamente aos sistemas nacionais, sobretudo no actual contexto de globalização e de transnacionalização das relações laborais em que os Estados nacionais enfrentam desafios crescentes. Atende-se ao papel desempenhado pela OIT, enquanto agência de regulação transnacional das relações laborais, através dos procedimentos de queixas e reclamações, enquadrados no sistema tradicional de actuação da OIT (Aliston e Heenan, 2005) de base legal (Blanpain, 2004), afeiçoados ao acompanhamento e controlo da afectividade das normas internacionais do trabalho. Admite-se que eles replicam, no plano transnacional, a lógica de adjudicação na resolução dos conflitos, ou seja, perspectiva-se o sistema de controlo especial enquanto instância de recurso transnacional para os conflitos laborais gerados no espaço nacional. No caso de países democráticos, como Portugal, 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. O "esgotamento" do sistema 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.

Como forma de avaliar a influência da OIT, 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.

O papel desempenhado pela OIT deve ser perspectivado como uma forma de "reequilibrar" a relação entre o Estado e a sociedade civil no contexto do sistema de relações laborais, no pós-25 de Abril, sobretudo quando o que estava em causa era reposicionar o papel do Estado na sua função de arbitragem social visando diminuir o peso da sua intervenção formal. No quadro do período da normalização marcado pelos princípios da Constituição de 1976 e dos processos eleitorais subsequentes, identifica-se no discurso político a necessidade de encontrar referenciais jurídico-laborais que enformem as reformas a introduzir no sistema de resolução dos conflitos de trabalho (Ferreira, 2005). Os debates parlamentares, ao constituírem-se como indicadores da situação social vivida, são um bom indicador da interpenetração dos princípios gerais da OIT no sistema de relações laborais nacionais.

A sociedade portuguesa atravessou, desde 1974, um período de intensas transformações de carácter político, económico e social. O mundo do trabalho foi especialmente tocado pelos processos de transição e consolidação democráticos. Atendendo a que a integração na UE apenas ocorreu em 1986, a importância da OIT na orientação e fornecimento de quadros de referência para o sistema português de relações laborais, adquire um maior destaque, permitindo, entre outros aspectos, legitimar a necessidade de redução da presença do Estado no sistema de relações laborais (Ferreira, 2005: 142-148).

Assim, relativamente ao papel da OIT na governação das relações laborais e promoção dos direitos humanos do trabalho, deve atender-se às transformações ocorridas em termos da reconfiguração laboral, nomeadamente, à redução do peso da intervenção estatal nos conflitos de trabalho e à crescente influência do espaço transnacional, com implicações ao nível do reposicionamento da centralidade daquela organização no mundo do trabalho.

Nos países ocidentais, o processo de institucionalização e juridificação das relações laborais é impulsionado pelo tipo de relacionamento que se estabelece no mundo do trabalho, entre o Estado e a sociedade civil, sendo de sublinhar a importância dos Estados-providência na

consolidação dos requisitos necessários à definição dos designados modelos paradigmáticos dos sistemas de relações laborais e do direito do trabalho.

A institucionalização do sistema de relações laborais em Portugal depois de 1974 é marcada pelo modo como se combinaram sociologicamente Estado e sociedade civil, processo de juridificação e grau de inefectividade das normas laborais, regulação concreta das condições de trabalho ao nível da empresa e papel do diálogo social.

O padrão sócio-jurídico daqui resultante é marcado por quatro notas caracterizadoras: (1) a centralidade do Estado enquanto actor do sistema de relações laborais, patente na sua capacidade de actuar numa realidade sócio-laboral marcada pelo formalismo das normas e pela persistente inefectividade e discrepância entre os quadros legais e as práticas sociais; (2) a fraqueza da sociedade civil expressa nas debilidades do diálogo social; (3) a juridificação do sistema de relações laborais (o direito do trabalho é um dos ramos do direito que apresenta uma maior concretização da regulação das relações sociais); e (4) as dimensões semântica e retórica do sistema de relações laborais, que resultam da descoincidência entre o papel assumido pelos princípios de regulação de base associativa e do diálogo social, do ponto de vista formal, no estabelecimento das condições de trabalho e as práticas efectivas que revelam a inexistência de uma cultura sócio-laboral de negociação e um desequilíbrio de poder entre os parceiros sociais, daí a importância atribuída pelo Estado à criação de parceiros sociais dispostos à negociação no quadro do que Boaventura de Sousa Santos (1993) designa por actividades do Estado heterogéneo (Ferreira, 2002).

No domínio das formas de composição dos interesses laborais, em termos gerais, o Estado conseguiu compaginar, até finais da década de setenta, uma lógica de actuação de "Estado paralelo" com um princípio estatista de resolução dos conflitos de trabalho. Desde então, encetando um processo de transição para um novo modo de regulação social, o Estado irá alterar o seu padrão de actuação. Sem perder as características de Estado paralelo, nem prescindindo da intervenção de base estatista, passará a conjugar estas características com a lógica de actuação de Estado heterogéneo, introduzindo princípios de regulação de base contratual e fazendo apelo ao diálogo social (Ferreira, 2005).

A centralidade do Estado na regulação das relações laborais, herdada do corporativismo, ao ser confrontada com os processos de transição e consolidação para a democracia,

evidenciou a necessidade de rever as funções e papéis desempenhados pelo Estado no domínio das relações laborais.

O intervencionismo estatal no domínio laboral entrou em declínio a partir de 1979. A diminuição formal do peso do Estado no sistema nacional de relações laborais está associada aos princípios do diálogo social[31]. A institucionalização laboral a partir do Estado, sem correspondência directa com as práticas de relacionamento entre os parceiros sociais, abriu o caminho à politização dos resultados negociais. Assim, os espaços formais de negociação reproduzem os efeitos da desigual distribuição de poder e recursos sociais inscritos na sociedade, num processo tutelado pelas políticas de orientação selectiva determinadas pelo Estado.

Em termos genéricos, as influências emergentes do espaço transnacional, inicialmente associadas às intervenções da OIT e mais tarde as decorrentes do processo de integração na União Europeia, visaram quase exclusivamente reduzir o peso da intervenção estatal no sistema de relações laborais, sugerindo uma maior participação da sociedade civil neste domínio. Atendendo a que a integração na União Europeia apenas ocorreu em 1986, ao princípio comunitário da subsidariedade 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).

[31] Apesar de o capital e o trabalho não terem condições para encetarem um relacionamento bilateral, auto-sustentado com o correspondente apagamento do papel do Estado, em finais da década de setenta, assiste-se à tentativa de institucionalização de um sistema de regulação e resolução dos conflitos associável ao dos países do centro do sistema capitalista (Ferreira, 2005).

2. OIT: ACÇÃO E EIXOS ESTRATÉGICOS

A criação da OIT, em 1919, decorreu de três motivações principais. Em primeiro lugar, a motivação de carácter humanitário visava superar as condições de trabalho implicando a injustiça, a miséria e as privações para muitas pessoas. Em segundo lugar, a motivação política. Sem condições de trabalho justas, os trabalhadores poderiam criar problemas sociais graves, a injustiça engendra um descontentamento tal que a paz e a harmonia universal são postas em risco. Finalmente, em terceiro lugar, a motivação económica deveu-se ao facto de qualquer reforma social, pelas suas consequências inevitáveis, colocaria em desvantagem relativamente aos seus concorrentes, a indústria ou o país em que tivesse lugar.

Assim, a criação da OIT representa a passagem para uma visão mais humana e social das questões do trabalho, constituindo também um "movimento científico" para a protecção dos trabalhadores, avançando no conhecimento de forma a melhorar as condições de trabalho e a relação trabalhador/empregador através de reformas de longo alcance, acompanhadas pela educação e publicidade, adopção de convenções e recomendações internacionais, programas de formação técnica.

Desde a sua fundação em 1919, a OIT tem exercido influência na comunidade internacional, pressionando governos de todo o mundo a atingir níveis laborais mais humanos e uma postura de progresso nas questões do trabalho. A principal actividade da OIT consiste em realizar convenções e recomendações internacionais relativamente às condições de trabalho, sendo ratificadas com dois terços dos votos dos delegados que se reúnem uma vez por ano na Conferência Internacional do Trabalho. O trabalho da OIT e a ratificação das suas recomendações e convenções relativas ao trabalho infantil, liberdade de associação, igualdade de oportunidades e outras questões como os direitos dos trabalhadores, permitem que as relações industriais adoptem estas medidas com sucesso. Ou seja, a OIT colocou na agenda mundial a causa das condições de trabalho e dos direitos humanos no local de trabalho, promovendo activamente a adopção de melhores condições e direitos dos trabalhadores, assistência técnica, investigação, etc. (Kaufman, 2004: 549).

A questão central do programa de políticas da OIT é o alcance de padrões de trabalho novos e melhorados através da aplicação de convenções e recomendações, que têm sempre subjacentes teorias económicas e que demonstram que as relações industriais e a OIT têm objectivos comuns, como o estabelecimento de um patamar de condições de trabalho socialmente aceitáveis e a protecção dos trabalhadores dos efeitos da concorrência do mercado.

A OIT desenvolveu novas estratégias e programas para evoluir na sua missão de promover as suas questões intelectuais, políticas e económicas. Uma das suas estratégias tinha a ver com a identificação dos padrões laborais já existentes nas convenções e recomendações que pudessem gerar consenso entre todos os países, independentemente do seu desenvolvimento económico e industrial que conduziu à criação, em 1998, da Declaração dos Princípios Fundamentais e Direitos do Trabalho e, em 2002, da criação da Comissão Mundial da Dimensão Social da Globalização.

No que diz respeito à Declaração dos princípios fundamentais, há quatro pontos principais: a liberdade de associação e o reconhecimento do direito da negociação colectiva; o fim de todas as formas de trabalho forçado; a abolição do trabalho infantil e da discriminação nos empregos. Por outro lado, a sua ligação à Declaração Universal dos Direitos do Homem faz com que os padrões laborais centrais não sejam susceptíveis de excepções, tendo por isso o maior padrão moral em todos os actores sociais, sobrepondo-se às diferenças nacionais entre sistemas políticos e sociais.

A noção de trabalho digno foi também um passo na nova estratégia da OIT, preconizado por Juan Somavia por considerar a Declaração dos Princípios Fundamentais e Direitos do Trabalho insuficiente, por si só, para atingir a missão da OIT de "melhorar a situação dos seres humanos no mundo laboral" (OIT, 1999: 3). O que é necessário é dar "oportunidades aos homens e mulheres para obter trabalho digno e produtivo", estando a economia mundial cada vez mais longe de atingir este objectivo. A agenda do trabalho digno é original, em primeiro lugar, porque mais do que tratar os direitos laborais e expansão do trabalho como duas coisas diferentes, integra-os com o argumento de se tratar de um direito fundamental. Em segundo lugar, a OIT usa o tema do trabalho digno para reorganizar as suas actividades de acordo com um conjunto de programas mais coeso e

centrado em quatro áreas estratégicas: princípios e direitos no trabalho, emprego e salários, protecção social e diálogo social.

A produção legislativa das normas internacionais do trabalho na óptica da sua internalização pelos Estados-membros da OIT obedece a critérios definidos, quer pela Constituição da OIT, quer por outras fontes normativas de base nacional ou internacional. A incorporação no direito nacional destes referenciais ocorre num quadro político-legislativo de regras processuais e práticas sociais que estão na base da caracterização deste fenómeno na sociedade portuguesa.

As normas internacionais do trabalho são instrumentos jurídicos elaborados pelos mandantes tripartidos da OIT (governos, empregadores e trabalhadores) e revestem-se de duas formas. No primeiro caso temos as convenções e recomendações. As primeiras constituem tratados internacionais juridicamente vinculativos e estão sujeitas a ratificação por parte dos Estados-membros. Enunciam os princípios fundamentais a serem aplicados por aqueles que as ratificaram. As recomendações, que servem de princípios regentes, não são juridicamente vinculativas. Podem estar associadas a uma convenção, completando-a sobre a forma como poderá ser aplicada, ou assumirem um carácter autónomo. No segundo caso, temos as resoluções e conclusões de diversos órgãos da OIT, sendo as mais importantes as emanadas pela Conferência Internacional do Trabalho, que tanto abrangem princípios básicos como aspectos mais técnicos.

Desde 1919 já foram adoptadas 185 convenções e 195 recomendações. Algumas destas convenções dizem respeito aos quatro princípios e direitos fundamentais no trabalho, plasmados da Declaração da OIT de 1998: (1) liberdade sindical e reconhecimento efectivo do direito de negociação colectiva; (2) eliminação de toda e qualquer forma de trabalho forçado ou obrigatório; (3) abolição efectiva do trabalho infantil; e (4) eliminação da discriminação em matéria de emprego e de profissão. A essas, num total de oito, foi dada a designação de convenções fundamentais. Uma vez ratificadas, o Estado-membro tem de adaptar o seu ordenamento jurídico às convenções. Mas até à ratificação decorre todo um processo que dura, em média, cerca de dois anos e que envolve os órgãos da OIT, os governos nacionais e as associações representativas dos empregadores e dos trabalhadores. Este processo engloba, em traços gerais, três fases: adopção, submissão e ratificação.

Atendendo ao tríptico: adopção, submissão, ratificação, torna-se clara a articulação resultante do modo de produção e aplicação das normas internacionais do trabalho e o modo de produção/internalização das normas nacionais. Na óptica da aplicação normativa e do controlo da sua efectividade, o designado mecanismo do controlo regular é um bom indicador do recurso ao tripartismo enquanto metodologia de acompanhamento e de avaliação da interferência das normas internacionais do trabalho nas relações sociais e nas práticas sociais concretas na esfera laboral.

As normas servem de guias ou standards na orientação da acção dos sujeitos-actores. Nesta perspectiva, constituem um modelo normativo, no qual os países membros da OIT deverão inscrever a sua acção, na respectiva área de competência. A filiação no sistema OIT pressupõe a harmonização progressiva com esse compromisso. O controlo da aplicação das normas designa o conjunto dos mecanismos que a OIT dispõe para assegurar a conformidade das condutas dos Estados-membros ao modelo estabelecido pela organização – um modelo considerado "aceitável" e "exemplar" em matéria do direito laboral. Este controlo encontra-se institucionalizado por via dos mecanismos previstos na Constituição da OIT e dos órgãos competentes.

Sendo o direito um instrumento que tem por objectivo fundamental a realização da justiça, a utilização mais ampla e mais completa de tal instrumento deverá permitir ser mais eficaz na prossecução do referido objectivo. Contudo, daqui não se pode concluir que a celebração de um maior número de convenções internacionais, a ampliação de situações por elas cobertas ou o aumento do número de Estados que as ratificaram, conduza necessariamente a mais justiça e a um maior bem-estar por parte da comunidade internacional.

Todavia, as normas pressupõem a possibilidade de incumprimento das regras estabelecidas. Neste sentido, devem considerar-se os processos das queixas e reclamações submetidos à OIT, em Portugal, entre 1919 e 2007, por incumprimento da aplicação das convenções. Estes processos podem ser apresentados quer por países membros da OIT, quer por organizações profissionais.

O recurso, por parte dos actores sociais nacionais, ao sistema de queixas e reclamações da OIT é uma questão relevante, considerando-se que as transformações e tensões emergentes

do sistema de relações laborais encontram expressão e voz neste mecanismo de recurso para uma entidade exógena. A este propósito, no capítulo V, toma-se como indicador da adjudicação internacional dos direitos humanos do trabalho o papel do controlo especial da OIT, isto é, das queixas e reclamações contra os Estados nacionais, enquadrados no sistema de actuação de base legal daquela organização e afeiçoados ao acompanhamento e controlo da efectividade das normas internacionais do trabalho. Considera-se, pois, a hipótese do sistema de queixas e reclamações da OIT constituir um indicador da inefectividade dos direitos humanos do trabalho em Portugal, traduzindo-se numa via de recurso de acesso à justiça laboral, isto é, analisa-se o sistema de controlo especial enquanto instância de resolução transnacional dos conflitos laborais gerados no espaço nacional.

Com efeito, e ao contrário da maior parte dos exemplos escolhidos para a análise comparativa (para este efeito, do designado mundo ocidental) em que a institucionalização dos sistemas de relações laborais ocorreu no período do pós-guerra e encontrou a sua sustentabilidade no contexto de expansão dos Estados-providência e de alargamento dos direitos de cidadania laboral e social, o sistema de relações laborais português foi sujeito às dinâmicas dos processos de transição e consolidação democráticas e de re-institucionalização do próprio sistema.

3. O IMPACTO DA AGENDA DO TRABALHO DIGNO DA EM PORTUGAL

A perspectiva aqui sustentada é a de que o trabalho digno se conjuga com uma fundamentação dos direitos humanos, tendo por base a vulnerabilidade da natureza humana e a precaridade institucional (Turner, 2006). O universalismo do trabalho digno e a sua filiação no património dos direitos humanos tem a virtualidade de conduzir a uma reflexão envolvendo simultaneamente as dimensões da laboralidade e dos mecanismos de protecção social.

Ao filiar-se na rica e problemática tradição dos direitos humanos, o conceito abre-se aos pertinentes debates sobre a adjudicação dos direitos económicos, sociais e culturais, ao

pluralismo legal das actuais formas de governação das relações laborais e às concepções de risco e insegurança económico-sociais.

A prossecução dos objectivos do trabalho digno deve estar no centro das estratégias globais, nacionais e locais que visam o progresso económico e social. As várias dimensões do trabalho digno e o modo como se relacionam estão na base do quadro analítico relativo à interdependência entre direitos do trabalho, emprego, segurança social e diálogo social (Ghai, 2006: 23). As quatro dimensões do trabalho digno (direitos no trabalho, segurança social, emprego e diálogo social) influenciam-se reciprocamente numa lógica de maximização das sinergias entre os seus elementos, envolvendo políticas e opções institucionais que permitam ultrapassar os constrangimentos e tensões do mundo laboral (Ferreira, 2008).

A defesa dos direitos humanos do trabalho através da noção de trabalho digno tem sido protagonizada pela OIT e a sua agenda do trabalho digno fundada na tradição da matriz social da Europa e da América do Norte assente na ideia de uma legislação internacional do trabalho desenvolvida desde o início do séc. XIX em resposta às preocupações levantadas pela designada questão social. O universalismo da vocação internacional da OIT e a sua preocupação com os direitos humanos do trabalho encontram-se, desde logo, no preâmbulo da Constituição da OIT de 1919, tendo sido aprofundado em diferentes momentos históricos.

A vocação universalista da OIT está ainda presente na década de noventa, crucial para o aprofundamento do paradigma dos direitos humanos, nomeadamente na Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena (1993) e na Cimeira Mundial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (1995) sobre direitos das mulheres. Em Junho de 1998 foi adoptada pela OIT a Declaração dos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho, em resposta às preocupações da comunidade internacional em relação ao processo de globalização e às consequências sociais da liberalização do comércio. Os países-membros da OIT reafirmaram o seu compromisso de respeitar, promover e realizar de boa fé os princípios da liberdade de associação e o reconhecimento efectivo do direito de negociação colectiva, a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, a abolição

efectiva do trabalho infantil e a eliminação da discriminação em matéria de emprego e profissão (Blanchard, 2004; Hansenne, 1999).

Em 1999, o conceito de trabalho digno e os direitos humanos do trabalho que se lhe encontram associados foram apresentados por Juan Somavia na Conferência Internacional do Trabalho. A noção resume as aspirações do ser humano no domínio das relações laborais e fixa os objectivos sociais e normativos a atingir: oportunidades para realizar um trabalho produtivo com uma remuneração equitativa; segurança no local de trabalho e protecção social para as famílias; melhores perspectivas de desenvolvimento pessoal e integração social; liberdade para expressar as suas preocupações; organização e participação nas decisões que afectam as suas vidas; e igualdade de oportunidades e de tratamento para todas as mulheres e homens. A preocupação com a dimensão social está ainda presente na filiação do trabalho digno aos Objectivos do Milénio e no Relatório da Comissão Mundial Sobre a Dimensão Social da Globalização "Por uma globalização justa".

A formulação do conceito de trabalho digno resume as aspirações do ser humano no domínio profissional e abrange vários elementos: oportunidades para realizar um trabalho produtivo com uma remuneração equitativa; segurança no local de trabalho e protecção social para as famílias; melhores perspectivas de desenvolvimento pessoal e integração social; liberdade para expressar as suas preocupações; organização e participação nas decisões que afectam as suas vidas; e igualdade de oportunidades e de tratamento para todas as mulheres e homens.

A noção de trabalho digno surge ainda como virtuosa na ultrapassagem da dicotomia fordismo/pós fordismo ou flexibilidade/rigidez das normas e relações laborais na medida em que se configura como um conceito inclusivo, incorporando o trabalho precário e marginal, as questões de género e discriminação, a atipicidade e a economia informal sem desatender ao sector estruturado da economia e ao trabalho regular, constituindo, por isso, uma boa base para rediscutir os pressupostos dos sistemas políticos e legais sobre o trabalho.

Conforme ficou dito anteriormente, o presente texto privilegia o paradigma de promoção dos direitos humanos do trabalho da OIT. Para além da discussão teórica desenvolvida, recorre-se ao sistema de controlo especial daquela organização (sistema de queixas e

reclamações) para dar conta da inefectividade dos direitos humanos do trabalho em Portugal.

Tendo uma relevante missão a cumprir em matéria de dignificação do trabalho e da protecção dos trabalhadores e das suas famílias, a OIT dispõe de dois instrumentos jurídicos fundamentais: as convenções e o sistema de queixas e reclamações. As primeiras são obrigatórias após a sua ratificação pelos Estados. Contudo, não se traduzem num regime com eficácia imediata nos ordenamentos dos Estados, dado que existe a possibilidade de não ratificar os textos aprovados, isto é, as convenções não são directamente impositivas.

Por outro lado, quanto ao papel desempenhado pela OIT, enquanto agência de regulação transnacional dos conflitos laborais, deve ser mencionado o conjunto de procedimentos de reclamações e queixas, a constituição de comissões de inquérito, a actividade 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 actividade da OIT, enquanto forma de resolução de conflitos laborais, está directamente relacionada com o princípio associativo e do diálogo social.

No âmbito do controlo especial da aplicação das normas da OIT, este tipo de procedimento visa dar conta das reclamações e queixas apresentadas por organizações de empregadores e trabalhadores, e por Governos, relativamente ao incumprimento de convenções ratificadas por um país membro[32].

[32] Este procedimento é regulado pelos artigos 26.º ao 34.º, da Constituição da OIT, nos termos dos quais é apresentada uma queixa 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 pode nomear uma Comissão de Inquérito, composta por três membros independentes, que irá proceder a uma análise aprofundada da queixa, de modo formular

O caso português constitui um bom exemplo da relevância das decisões da OIT no dirimir da conflitualidade laboral, os quais desempenham uma tripla função: (1) a função simbólica de fixação de "sentido jurisprudencial" das normas aplicáveis ao caso concreto e sua posterior extensão ou (re)utilização como recurso negocial noutros conflitos semelhantes; (2) a função instrumental de oferecer uma solução para o conflito enquanto instância de recurso; e (3) a função política de reconhecimento das fronteiras e limites de actuação dos parceiros sociais (Estado incluído), isto é, enquanto contra-poder regulador do desequilíbrio de poderes entre as partes.

No caso de países democráticos, como Portugal, 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. 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 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.

---

recomendações quanto às medidas a tomar para resolver os problemas em causa. Se um país se recusar a levar em conta as recomendações feitas, o Conselho de Administração pode tomar as medidas previstas na Constituição da OIT[32], segundo as quais "*se qualquer Membro não se conformar, no prazo prescrito, com as recomendações eventualmente contidas quer no relatório da Comissão de Inquérito, quer na decisão do Tribunal Internacional de Justiça, consoante os casos, o Conselho de Administração poderá recomendar à Conferência uma medida que lhe pareça oportuna para assegurar a execução dessas recomendações*".

Os momentos de maior crise e conflitualidade sociais nacionais podem igualmente induzir a procura dos mecanismos do sistema de controlo especial. O caso português constitui um bom exemplo da relevância das decisões da OIT no dirimir da conflitualidade laboral, os quais desempenham uma tripla função: (1) a função simbólica de fixação de "sentido jurisprudencial" das normas aplicáveis ao caso concreto e sua posterior extensão ou (re)utilização como recurso negocial noutros conflitos semelhantes; (2) a função instrumental de oferecer uma solução para o conflito enquanto instância de recurso; e (3) a função política de reconhecimento das fronteiras e limites de actuação dos parceiros sociais (Estado incluído), isto é, enquanto contra-poder regulador do desequilíbrio de poderes entre as partes.

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 perspectiva do efeito de legitimação do discurso baseado nos seus referenciais normativos e na mobilização político-jurídica do recurso ao sistema de queixas e reclamações, dando conta da inefectividade dos direitos humanos do trabalho em Portugal e ilustrando 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do duplo ponto de vista da consolidação do paradigma da governação laboral e da adjudicação internacional dos direitos humanos do trabalho, a OIT contribuiu para a estabilização do sistema de relações laborais em Portugal, sobretudo através da incorporação dos seus princípios normativos na legislação nacional, variando de acordo com as transformações ocorridas no mundo do trabalho associadas às diferentes fases de transição e consolidação democráticas, num cenário de governação global em que os Estados nacionais vão perdendo o seu poder regulatório.

Atendendo à evolução das relações laborais em Portugal, evidencia-se a acção da OIT enquanto agência internacional de promoção e protecção dos direitos dos trabalhadores, tendo dado um forte contributo para a elaboração do actual modelo de governação laboral, destacando-se as transformações ocorridas em termos da reconfiguração do mundo do trabalho português, nomeadamente, a redução do peso da intervenção estatal nos conflitos de trabalho e a crescente influência do espaço transnacional com implicações ao nível da (re)centralidade da intervenção da OIT no mundo do trabalho.

De acordo com a necessidade de uma mobilização política inovadora em termos de ampliação simbólica dos direitos dos trabalhadores, atendendo à dimensão da dignidade humana, evidenciam-se as potencialidades da *soft law* da OIT. A sua acção, mesmo não assumindo natureza judicial, baseia-se em instrumentos que se tornam efectivos devido à sua dimensão simbólica, ou seja, tanto a alusão nos discursos político-parlamentares como o recurso ao sistema de queixas e reclamações traduzem mecanismos de legitimação através do uso simbólico do quadro de referência baseado nos princípios fundamentais da OIT.

Esta perspectiva de actuação baseada em mecanismos de *soft law* constitui a força da organização por se revelar mais adequada do que uma abordagem inflexível ausente de ponderação face às especificidades nacionais. Assim, paradoxalmente, sendo os instrumentos da OIT *soft law*, defende-se que detêm potencialidades semelhantes, ou até mesmo mais eficazes, que a *hard law*, dado o estatuto adquirido e a divulgação do quadro normativo da OIT junto da opinião pública no que diz respeito aos direitos humanos do trabalho.

A análise dos discursos parlamentares parece denunciar 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 influenciada pelo paradigma de governação laboral da OIT, o que fica patente na dupla perspectiva 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.

CAPÍTULO IV | OS MECANISMOS DE CONTROLO REGULAR DA OIT: IMPLEMENTAÇÃO LEGISLATIVA E CONTROLO DA EFECTIVIDADE

INTRODUÇÃO

A produção legislativa das normas internacionais do trabalho na óptica da sua internalização pelos Estados-membros da OIT obedece a critérios bem definidos, quer pela Constituição da OIT, quer por outras fontes normativas de base nacional ou internacional. A incorporação no direito nacional destes referenciais ocorre num quadro político-legislativo de regras processuais e práticas sociais que estão na base da caracterização deste fenómeno na sociedade portuguesa[33].

Atendendo ao tríptico: adopção/submissão/ratificação, densifica-se, neste capítulo, a articulação resultante do modo de produção e aplicação das normas internacionais do trabalho e o modo de produção/internalização das normas nacionais. Recorrendo a uma grelha de análise conjugando o sistema político, o sistema de governo e o sistema de representação de interesses, identificam-se as dinâmicas geradas entre o parlamento, o governo e os parceiros sociais, a propósito da implementação legislativa das normas internacionais do trabalho. De par com a descrição do processo normativo e elaboração de fluxogramas, procura-se estudar o grau de consonância ou de dissonância político-normativa que influencia a especificidade da situação portuguesa.

---

[33] Este capítulo parte da ideia dos modos de produção da normatividade laboral e dialoga com os conceitos de espaços-tempo do direito e modos de produção da globalização de Boaventura de Sousa Santos (2002).

Na óptica da aplicação normativa e do controlo da sua efectividade, o designado mecanismo do controlo regular é um bom indicador do recurso ao tripartismo enquanto metodologia de acompanhamento e de avaliação da interferência das normas internacionais do trabalho nas relações sociais e nas práticas sociais concretas na esfera laboral. Importa, por isso, explorar as virtualidades deste mecanismo, quer do ponto de vista da avaliação feita pelos parceiros sociais e institucionais, quer do ponto de vista da sua projecção e putativa aplicação noutras esferas do controlo da legalidade laboral.

1. AS NORMAS INTERNACIONAIS DO TRABALHO

As Normas Internacionais do Trabalho são instrumentos jurídicos elaborados pelos mandantes tripartidos da OIT (governos, empregadores e trabalhadores) e revestem-se de duas formas. Em primeiro lugar, as convenções e recomendações. As convenções constituem tratados internacionais juridicamente vinculativos e estão sujeitas a ratificação por parte dos Estados-membros. Enunciam os princípios fundamentais a serem aplicados por aqueles que as ratificaram. As recomendações, que servem de princípios regentes, não são juridicamente vinculativas, podem estar associadas a uma convenção, completando-a sobre a forma como poderá ser aplicada, ou assumirem um carácter autónomo. Em segundo lugar, as resoluções e conclusões de diversos órgãos da OIT, sendo as mais importantes as emanadas pela Conferência Internacional do Trabalho[34], tanto abrangem princípios básicos como aspectos mais técnicos.

[34] A Conferência reúne todos os anos em Junho, em Genebra. Cada Estado-membro tem o direito de se fazer representar por quatro delegados (dois delegados governamentais, um delegado em representação dos trabalhadores e outro dos empregadores).

Desde 1919, foram adoptadas 185 convenções e 195 recomendações. Algumas destas convenções dizem respeito aos quatro Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, plasmados da Declaração da OIT de 1998[35]: (1) liberdade sindical e reconhecimento efectivo do direito de negociação colectiva; (2) eliminação de toda e qualquer forma de trabalho forçado ou obrigatório; (3) abolição efectiva do trabalho infantil e (4) eliminação da discriminação em matéria de emprego e de profissão[36].

Uma vez ratificadas, o Estado-membro tem de adaptar o seu ordenamento jurídico às convenções. Mas, até à ratificação, decorre todo um processo que dura, em média, cerca de dois anos e que envolve os órgãos da OIT, os governos nacionais e as associações representativas dos empregadores e dos trabalhadores. Este processo engloba, em traços gerais, três fases: adopção, submissão e ratificação.

[35] A Declaração foi adoptada em Junho de 1998 como resposta às preocupações decorrentes do processo de globalização e das consequências sociais da liberalização do comércio. A Declaração é, de acordo com o aprovado pela Conferência Internacional do Trabalho, sujeita a um acompanhamento em duas frentes. A primeira diz respeito à revisão anual dos esforços dos Estados-membros relativamente a Convenções não ratificadas (e que será abordada mais à frente). A segunda prevê a apresentação anual de um Relatório Global sobre uma das quatro categorias de direitos fundamentais. Esta apresentação é rotativa, permitindo fazer o estado da arte de cada princípio de quatro em quatro anos. Assim, por exemplo, tendo o Relatório Global de 2006 versado sobre a questão do Trabalho Infantil, novo Relatório Global sobre este tema apenas será produzido em 2010.

[36] Dada a sua importância, a OIT classificou ainda quatro outras Convenções como Prioritárias; (a) Convenção (nº 81) sobre a Inspecção do Trabalho, 1947; (b) Convenção (Nº 129) sobre a Inspecção do Trabalho (Agricultura), 1969; (c) Convenção (Nº 144) sobre as Consultas Tripartidas Relativas às Normas Internacionais do Trabalho, 1976; (d) Convenção (Nº 122) sobre a Política de Emprego, 1964.

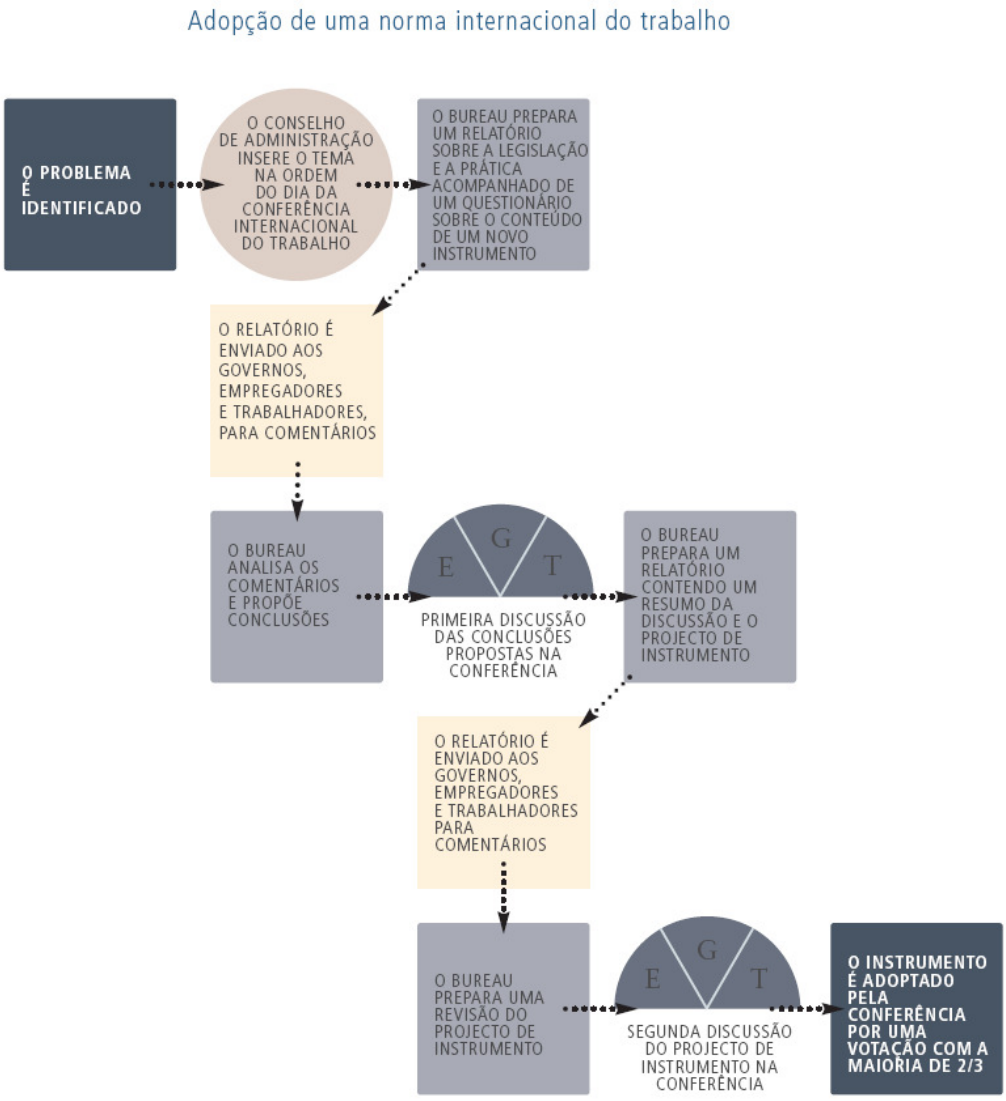
2. ADOPÇÃO DE UMA NORMA INTERNACIONAL DO TRABALHO

Perante uma preocupação da comunidade internacional, relativamente a um problema particular, o Conselho de Administração da OIT, inscreve o tema na ordem do dia da Conferência Internacional do Trabalho, tal como previsto no nº 1, do artigo 14º, da Constituição da OIT: "O Conselho de Administração estabelecerá a ordem de trabalhos das sessões da Conferência após ter examinado todas as propostas feitas pelo Governo de qualquer um dos Membros, por qualquer organização representativa mencionada no artigo 3º, ou por qualquer outra organização de direito internacional público, relativas aos assuntos a inscrever nessa ordem de trabalhos".

O Bureau Internacional do Trabalho (Secretariado da OIT) prepara um relatório, nos termos previstos no nº 1 do artigo 39º do Regulamento da Conferência Internacional do Trabalho: "Quando uma questão for redigida pelo procedimento de dupla discussão[37], o Bureau Internacional do Trabalho preparará, assim que for possível, um relatório preliminar expondo a legislação e prática nos diferentes países, bem como todas as informações úteis, ao mesmo tempo que entregará um questionário. Este relatório e este questionário, pedindo aos governos para consultarem as organizações de empregadores e de trabalhadores mais representativas antes de elaborarem definitivamente as suas respostas (…) serão enviados pelo Bureau aos governos até, pelo menos, dezoito meses antes da abertura da sessão da Conferência na qual a questão deverá ser discutida".

[37] A adopção de normas internacionais obedece normalmente ao procedimento da dupla discussão. No entanto, em caso de urgência, o Conselho de Administração pode decidir-se pelo procedimento da discussão simples (nº 6 do artigo34º do Regulamento da Conferência) descrito no artigo 38º do mesmo regulamento.

Figura 1



Fonte: OIT.

As respostas dadas pelos governos só serão reflectidas no relatório caso sejam enviadas ao Bureau até 11 meses antes da Conferência (nº 2, do artigo 39, do Regulamento da Conferência). Para além de incorporar as observações dos Estados-membros, o Bureau indica as questões a serem consideradas pela Conferência, envidando todos os esforços

para que o relatório seja enviado aos Estados-membros até quatro meses antes da Conferência (nº 3 do artigo 39 do Regulamento da Conferência). O relatório é depois submetido à Conferência para uma primeira discussão nos termos do nº 4, do artigo 39º, do Regulamento da Conferência: "(…) Se a Conferência decidir que a questão é susceptível de formar convenções ou recomendações, deverá adoptar as conclusões apropriadas e poderá decidir: ou inscrever a questão na ordem de trabalhos da sessão seguinte, em conformidade com o artigo 16º, parágrafo 3, da Constituição; ou pedir ao Conselho de Administração para inscrever a questão na ordem de trabalhos de uma sessão posterior".

Com base nas respostas dadas ao questionário pelos Estados-membros e atendendo à primeira discussão pela Conferência, o Bureau preparará o texto de convenção e/ou recomendação, comunicando-o aos governos até dois meses após o encerramento da Conferência (nº 6 do artigo 39º do Regulamento da Conferência). De acordo com o mesmo nº 6 do artigo 39º, é novamente pedido aos governos que, após consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores, apresentem, no prazo de três meses, os seus comentários e propostas de alteração. Com base nessas respostas é produzido um relatório final contendo a proposta de texto (emendado) de convenção ou recomendação que, de acordo com o nº 7 do artigo 39º do Regulamento da Conferência, é comunicado aos governos até três meses antes da Conferência na qual vai ser discutido.

Nos termos do artigo 40º do referido Regulamento, o texto é discutido, cláusula a cláusula, na sessão da Conferência para a qual foi agendado podendo ser sujeito a novas alterações. O texto final é preparado pelo Comité de Redacção da Conferência e sujeito a votação final nos termos do nº 2, do artigo 19º da Constituição da OIT: "Em ambos os casos, para que uma convenção ou recomendação sejam adoptadas por votação final na Conferência, é requerida uma maioria de dois terços dos votos dos delegados presentes". No caso de uma convenção apenas obter uma maioria simples, o artigo 41º do Regulamento da Conferência prevê que a "(…) Conferência decidirá imediatamente se a convenção deve ser entregue ao Comité de Redacção, para ser transformada em recomendação. No caso de a Conferência se pronunciar a favor da entrega ao Comité de Redacção, as propostas contidas na convenção serão submetidas a aprovação pela Conferência, sob a forma de uma recomendação, antes do fim da sessão".

Após a adopção das convenções ou das recomendações, cópias autenticadas dos textos são entregues a cada Estado-membro (nº 4, do artigo 19º da Constituição da OIT). Ainda, de acordo com os nºs 5 e 6, alíneas a), do mesmo artigo, as referidas normas são comunicadas a todos os membros tendo em vista a sua ratificação, no caso da convenção, ou da sua efectivação, no caso da recomendação.

Saliente-se ainda as circunstâncias especiais[38] a ter em conta previstas no nº 3 do artigo 19º da Constituição da OIT: "Na elaboração de uma convenção ou de uma recomendação de aplicação geral, a Conferência deverá ter em consideração os países nos quais o clima, um desenvolvimento incompleto da organização industrial ou quaisquer outras circunstâncias particulares tornem as condições industriais essencialmente diferentes, e terá de sugerir as alterações que considerar serem necessárias para responder às condições próprias desses países".

Por outro lado, a OIT está hoje empenhada numa *abordagem integrada* potenciadora de um maior impacto e de uma maior coerência das suas actividades normativas. Aquela traduz-se em planos de acção que, para cada tema específico, integram um conjunto de ferramentas (convenções, recomendações, assistência técnica, investigação, entre outras). Esta metodologia foi já adoptada em 2003, a propósito da estratégia mundial para a melhoria da segurança e saúde no trabalho, e em 2004 relativamente à questão dos trabalhadores migrantes.

[38] Por essa razão, os referidos questionários enviados aos Estados-membros solicitam aos Governos indicação de possíveis limitações nacionais que dificultem a aplicação dos instrumentos.

3. SUBMISSÃO DAS CONVENÇÕES E DAS RECOMENDAÇÕES

O principal objectivo da submissão é o de promover medidas que permitam, ao nível de cada Estado-membro, a implementação das convenções e das recomendações e, no caso das convenções, a sua ratificação. Esta é uma fase fundamental do sistema normativo da OIT, que possibilita, através da submissão aos parlamentos, a informação ao público sobre os instrumentos adoptados. Ao mesmo tempo, como veremos mais à frente, assume-se como elemento estimulador do diálogo tripartido.

Depois de adoptadas as convenções, de acordo com o artigo 19º da Constituição da OIT, nº 5, alínea b), para a convenção e nº 6, alínea b), para a recomendação, cada um dos membros compromete-se a submeter, num prazo de um ano a partir do encerramento da sessão da Conferência (ou se, na sequência de circunstâncias excepcionais, for impossível cumpri-lo no prazo de um ano, assim que for possível, mas nunca para além de dezoito meses depois do encerramento da sessão da Conferência), a convenção ou a recomendação à autoridade ou às autoridades com competências na matéria, tendo em vista transformá-la em lei ou tomar outras medidas.

No memorando[39] relativo à obrigação de submissão das convenções e recomendações às autoridades competentes, encontra-se explicitada a natureza da autoridade competente. A autoridade competente é aquela, prevista na Constituição de cada Estado-membro, com poder para legislar ou para desencadear outras acções conducentes à implementação de

[39] Em 1954, na sequência de uma solicitação feita na 36ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho (1953), o Conselho de Administração da OIT criou este Memorando, com o objectivo de assistir os Governos na prossecução do previsto na Constituição da OIT. O Memorando sofreu revisões em 1957, 1980 e 2005 e incorpora os comentários produzidos pela Comissão de Aplicação das Convenções e das Recomendações, no âmbito da Conferência, e pela Comissão de Peritos para a Aplicação das Convenções e das Recomendações.

convenções e recomendações; normalmente essa autoridade será a Assembleia Parlamentar; mesmo nos casos em que a Constituição de um Estado-membro preveja que o poder legislativo pertença ao poder executivo, sempre que exista um órgão deliberativo este deve, no espírito do artigo 19º da Constituição, proceder à análise dos instrumentos adoptados pela Conferência. O debate numa assembleia deliberativa, ou pelo menos a prestação de informação a essa assembleia, pode constituir um importante factor de análise completa da questão e uma possível melhoria nas medidas empreendidas, ao nível doméstico, conducentes à efectividade dos instrumentos adoptados pela Conferência. Com respeito às convenções, pode conduzir à decisão da sua ratificação; na ausência de um órgão parlamentar, informar um órgão consultivo torna possível a completa análise dos temas assumidos pela Conferência. Este processo assegura que os instrumentos são amplamente disseminados entre o público, o que constitui um dos propósitos da obrigação de submissão.

A obrigação de submissão de todos os instrumentos normativos adoptados na Conferência não significa, conforme precisa o referido memorando, a obrigação de proposta de ratificação das convenções ou de aceitação das recomendações.

Quanto à forma de submissão, o memorando explicita que a submissão às autoridades competentes pressupõe que o texto da convenção e/ou da recomendação seja acompanhado de uma exposição de motivos clarificadora das intenções do governo quanto às suas acções relativamente aos instrumentos. Por outro lado, ao mesmo tempo em que a submissão é feita (ou em momento subsequente) às autoridades legislativas, os governos devem i) indicar as medidas tomadas conducentes à efectivação dos instrumentos ou propor que nenhuma acção seja tomada ou, ainda, que uma decisão seja adiada; ii) que a matéria deve ser oportunamente debatida em assembleia parlamentar.

Os Estados-membros que ratificaram a convenção nº 144, relativa às consultas tripartidas destinadas a promover a aplicação das normas internacionais do trabalho (1976), estão ainda comprometidos a procederem a consultas efectivas sobre as propostas a fazer às autoridades competentes no momento da submissão dos instrumentos adoptados na Conferência (alínea b) do nº 1 do artigo 5º da convenção nº 144). Essa consulta deve, conforme explicita o memorando, ser feita de forma atempada, possibilitando aos

representantes dos empregadores e dos trabalhadores o acesso e a análise de todos elementos necessários à formulação da sua opinião e garantindo que esta seja dada em momento anterior à decisão final do governo.

Por outro lado, tal como estipula o nº 2 do artigo 23º da Constituição da OIT, a informação comunicada ao Director-Geral da OIT, no que diz respeito à submissão às autoridades competentes, deve igualmente ser enviada às organizações representativas dos empregadores e dos trabalhadores.

4. RATIFICAÇÃO DAS CONVENÇÕES

De acordo com a alínea d) do nº 5 do artigo 19º da Constituição da OIT "o membro que tiver obtido o consentimento da autoridade ou das autoridades competentes comunicará[40] a sua ratificação formal da convenção ao Director-Geral e tomará as medidas que forem necessárias para tornar efectivas as disposições da referida convenção". A forma que essa comunicação deverá revestir não está prevista na Constituição da OIT. No entanto, aquela deverá identificar a convenção ratificada, através de um documento original assinado pela pessoa com autoridade para representar o Estado (Chefe de estado, Primeiro-Ministro, Ministro dos Negócios Estrangeiros ou Ministro do Trabalho), atestando o compromisso do governo para a prossecução do previsto na convenção e referindo especificamente a alínea d) do nº 5 do artigo 19º da Constituição da OIT.

[40] Esta comunicação é fundamental para tornar a ratificação efectiva enquanto lei internacional. Sem ela, a ratificação apenas será reconhecida pelo sistema legal interno do país.

Várias convenções exigem declarações obrigatórias, que podem ser incluídas no instrumento de ratificação ou a este anexadas. Sem estas, as ratificações não são registadas pelo BIT. A título de exemplo, é este o caso de uma das Convenções fundamentais da OIT, a convenção nº 138, relativa à idade mínima de admissão ao emprego (1973). Assim, prevê o seu artigo 2º: "Qualquer membro que ratificar a presente Convenção deverá especificar, numa declaração, anexada à ratificação, uma idade mínima de admissão ao emprego ou ao trabalho no seu território (…)".

Outras convenções prevêem declarações opcionais, que visam aos Estados recorrer ao uso de excepções previstas no normativo. Por exemplo, a convenção prioritária nº 81, relativa à Inspecção do Trabalho (1947) prevê no nº 1 do seu artigo 25: "Qualquer Estado Membro da Organização Internacional do Trabalho que ratificar a presente convenção poderá, por meio de uma declaração que acompanhe a sua ratificação, excluir a parte II da aceitação da presente convenção". Todas as convenções, mencionadas no ponto anterior, incluem declarações opcionais de extensão do âmbito das obrigações, aplicáveis às situações que deixam a dado momento de ser consideradas como motivo de exclusão ou excepção. O mesmo tipo de declarações está também previsto em determinadas convenções, como é o caso da convenção prioritária nº 129, relativa à Inspecção do Trabalho na Agricultura (1969). Atente-se ao nº 1 do seu artigo 5º: "Qualquer Membro que ratificar a presente convenção pode, por declaração anexa à sua ratificação, comprometer-se a alargar o seu sistema de inspecção do trabalho na agricultura a uma ou mais das seguintes categorias de pessoas que trabalhem em empresas agrícolas (…)".

Os artigos finais das convenções contêm disposições relativas ao registo da ratificação e à notificação do Estado-membro sobre esse registo. A convenção entra, normalmente, em vigor doze meses após ter sido registada pelo BIT.

Com a adopção das normas internacionais do trabalho pretende-se, ao nível global, ordenar juridicamente os princípios e direitos fundamentais no trabalho. Por essa razão, os Estados-membros comprometem-se a harmonizar o seu sistema jurídico interno com o disposto nas normas internacionais do trabalho. Essa harmonização é feita preferencialmente através da ratificação, sendo a legislação nacional adaptada para esse efeito (antes ou depois da ratificação). Alguns países, não ratificando determinadas

convenções, utilizam-nas contudo como modelos para a formulação das suas leis políticas. Neste ponto, merece especial atenção a obrigação, prevista na alínea e) do nº 5 do artigo 19º da Constituição da OIT, de apresentação de relatórios sobre as convenções não ratificadas: "se uma convenção não obtiver a aprovação da autoridade ou das autoridades com competência na matéria em questão, o membro apenas terá a obrigação de informar o Director-Geral do Bureau Internacional do Trabalho, em momento apropriado, consoante o que decidir o Conselho de Administração, sobre o estado da sua legislação e sobre a sua prática relativamente à questão tratada na convenção, especificando em que medida se deu seguimento ou se propõe dar seguimento a qualquer disposição da convenção por via legislativa, por via administrativa, por via de convenções colectivas ou por qualquer outra via, e expondo quais as dificuldades que impedem ou atrasam a ratificação da convenção". Dado o elevado número de convenções e recomendações e de Estados-membros, tornava-se impossível analisar todos esses relatórios, pelo que foi implementado um sistema que passa pela escolha anual, por parte do Conselho de Administração, de um tema (em 2006, por exemplo, o tema escolhido foi a Inspecção do Trabalho) a ser estudado pela Comissão de Peritos para a Aplicação das Convenções e das Recomendações. Esse estudo permite fazer o estado da arte relativamente a uma dada matéria e, ao mesmo tempo, concluir sobre medidas a tomar para resolução dos problemas impeditivos da ratificação.

5. A APLICAÇÃO DAS NORMAS INTERNACIONAIS DO TRABALHO NA ORDEM JURÍDICA PORTUGUESA

As normas internacionais do trabalho inscrevem-se no conjunto de actos ou decisões possíveis das organizações internacionais[41], de acordo com a tipologia proposta por Jorge

[41] Neste caso, falamos da OIT que é uma agência especializada das Nações Unidas.

Miranda (2006: 40-51) e, como tal, estão subordinadas às regras constantes da Constituição da organização da qual resultam. As convenções da OIT constituem tratados internacionais, sobre matérias especializadas de carácter técnico, que, após ratificação[42], produzem efeitos nas ordens internas dos Estados-membros. Segundo o mesmo autor, "os tratados que carecem de ratificação ligar-se-iam à função política própria dos Estados, ao passo que nos outros estar-se-ia fundamentalmente na presença da função executiva ou função administrativa. Tudo depende, contudo, aqui de certas regras de direito positivo e da prática".

Os tratados, e no caso específico as convenções da OIT, enquanto acordos de vontades e de acordo com o espírito da Constituição da OIT, assentam, como já foi referido, no princípio da liberdade de ratificação. Por outro lado, estão sujeitas a limites de direito interno. Ou seja, não podem ser contrárias às normas constitucionais dos Estados-membros.

Já foram detalhadamente apresentadas a três fases do procedimento de vinculação internacional dos Estados-membros, relativamente às normas internacionais do trabalho, nomeadamente, às convenções: adopção, submissão e ratificação[43]. Também já se introduziu o ponto de vista da OIT quanto à natureza das autoridades competentes previstas, nomeadamente, no artigo 19º da Constituição da OIT. Vejamos agora como tudo se processa ao nível interno. É o direito interno de cada Estado que determina quais os órgãos competentes para a vinculação internacional do Estado. "estes órgãos (…) situam-se no domínio da função política e, por isso, as normas de Direito interno que os regem

[42] Por exigirem ratificação são, segundo Jorge Miranda, designadas convenções solenes ou, no caso português, apenas tratados.

[43] A vinculação do Estado português, de acordo com o artigo 8º, nº 2 da CRP, dá-se com a ratificação dos tratados.

são, naturalmente, normas de direito constitucional (e, desde logo, da Constituição formal)".

Neste domínio, a Constituição da República Portuguesa prevê: (1) sobre a Competência da Assembleia da República – Artigo 161º, alínea i: "Aprovar os tratados, designadamente os tratados de participação de Portugal em organizações internacionais, os tratados de amizade, de paz, de defesa, de rectificação de fronteiras e os respeitantes a assuntos militares, bem como os acordos internacionais que versem matérias da sua competência reservada[44] ou que o governo entenda submeter à sua apreciação"; (2) sobre a competência do governo – Artigo 197º, nº1, alínea b): "Negociar e ajustar as convenções internacionais" e alínea c): "Aprovar os acordos internacionais cuja aprovação não seja da competência da Assembleia da República ou que a esta não tenham sido submetidos"; (3) sobre a Competência do Presidente da República – Artigo 135º, alínea b): «Ratificar os tratados internacionais, depois de devidamente aprovados[45]».

Até à aprovação de uma convenção da OIT em Conferência Internacional do Trabalho, compete, como já foi referido, ao governo[46] negociar e ajustar as convenções

[44] Previstas no artigo 165º da CRP.

[45] O acto de ratificação, por parte do Presidente da República, carece de referenda do Governo, sob pena de, na sua falta, ser determinada a inexistência jurídica do acto (artigo 140º, nº 1 da CRP).

[46] Nem sempre esta competência pertenceu ao Governo: "(…) Nas Constituições anteriores, a negociação e a assinatura eram da competência do Rei (…) ou do Presidente da República (artº 47º, §7º, da Constituição de 1911 e artº 81º, nº 7, da Constituição de 1933). Na Constituição actual, elas competem ao Governo (…). Vê-se bem por que a contraposição se mostra menos significativa do que parece: porque em todas as Constituições anteriores à de 1976 o Chefe de Estado (Rei ou Presidente da República) exercia as suas faculdades compreendidas no Poder Executivo através dos Secretários de Estado ou Ministros (…) e, de qualquer sorte, os seus actos estavam todos sujeitos a referenda ministerial. E percebe-se igualmente por que na Constituição de 1976 se perfila com nitidez a atribuição (e atribuição exclusiva) ao Governo dos poderes de negociação internacional do Estado: a clara autonomização deste órgão, em face do Presidente da República (muito mais do que na Constituição de 1933), em correspondência com o sistema de governo semipresidencial adoptado". (Miranda, 2006: 103).

internacionais, como é o caso das Convenções da OIT. E, de acordo com o disposto no artigo 39º do Regulamento da Conferência, toda a negociação conducente a um texto final se vai desenrolando entre o governo português e o BIT.

De acordo com a CRP, existem deveres de informação: do Primeiro-Ministro ao Presidente da República, relativamente a assuntos de política externa (alínea c), do nº 1 do artigo 201º); e do Governo aos partidos políticos com assento na Assembleia da República e que não façam parte do governo (nº 3 do artigo 141º). Por outro lado, "os arts. 54º, nº 5, alínea d), e 56º, nº 2, alínea a), conferem às comissões de trabalhadores e às associações sindicais, respectivamente, o direito de participarem na elaboração de legislação de trabalho – a título consultivo, naturalmente. O art. 524º, nº 3, do Código do Trabalho alarga esse direito de participação às convenções da Organização Internacional do Trabalho". Estas disposições estão em concordância com os pressupostos já enunciados no artigo 39º do Regulamento da Conferência Internacional do Trabalho que, durante o processo de negociação do texto da convenção, apela à consulta tripartida e com o previsto, como já foi alvo da nossa análise, quer no memorando relativo à obrigação de submissão das convenções e recomendações às autoridades competentes, quer no disposto da convenção nº 144, relativa às Consultas Tripartidas.

Outras responsabilidades, processualmente relevantes na fase da adopção e submissão das convenções da OIT, estão legalmente atribuídas ao Governo português: "Ao Ministério dos Negócios Estrangeiros incumbe a condução das negociações internacionais e a responsabilidade pelos procedimentos que visem a vinculação internacional do Estado, sem prejuízo das competências atribuídas a outros órgãos do Estado, sem prejuízo das competências atribuídas a outros órgãos do Estado (art. 2º, alínea e) do Decreto-Lei nº 48/94, de 24 de Fevereiro) – incumbe-lhe, pois, um papel específico, se bem que não exclusivo, por causa da diversificação e da complexidade da vida internacional dos nossos dias. Assim, nos processos de negociação de acordos ou compromissos internacionais que vinculem o Estado português devem os departamentos envolvidos manter o Ministério dos Negócios Estrangeiros permanentemente informado, desde o início da negociação até à sua conclusão. (…) (Resolução do Conselho de Ministros nº 17/88, de 11 de Maio). Todavia, a rubrica ou a assinatura de acordos internacionais sejam quais forem a designação, a forma e o conteúdo, estão sujeitas a prévia aprovação pelo Conselho de Ministros e dependem de

mandato expresso, entendendo-se esta competência delegada no Primeiro-Ministro (mesma resolução)". Concluído o processo de submissão, e antes da ratificação por parte do Presidente da República, tem lugar, após uma série de procedimentos, a Aprovação para Ratificação.

Historicamente, as constituições definiram como órgãos competentes para aprovação das convenções: o parlamento (em todas as Constituições mas com variações); o rei (Constituições monárquicas); o governo[47] (Constituições de 1933 e 1976); o conselho de revolução (Constituição de 1976, até 1982, quanto a tratados e acordos respeitantes a assuntos militares).

Actualmente, e por força dos já analisados artigos 161º e 197º, alíneas i) e c) do nº1, respectivamente, a aprovação dos tratados é da respectiva competência da Assembleia da República. Da análise efectuada aos processos de submissão e ratificação das convenções fundamentais e prioritárias da OIT, é possível concluir que esse tem sido o entendimento quanto às primeiras[48]. No entanto, as convenções prioritárias da OIT, cujo processo teve lugar depois de 1974, foram aprovadas para ratificação através de Decreto Governamental, visto e aprovado em Conselho de Ministros[49]. Ora, neste caso, estamos perante o mecanismo previsto para a aprovação dos acordos em forma simplificada que, sempre que digam respeito a matérias de competência reservada à Assembleia da República só podem

[47] A Constituição de 1933 previa a aprovação pelo Parlamento de todas as convenções (artigo 91º, nº7). No entanto, a partir da revisão constitucional de 1935, o Governo passou a poder aprovar tratados em casos de urgência e, na prática, tendo em conta a natureza do regime, foi isso mesmo que aconteceu quase sempre. (Ibidem, p 107).

[48] De facto, e como veremos em momento posterior, as Convenções fundamentais da OIT, cujo processo reporta a momento posterior a 1974, foram aprovadas para ratificação através de Resoluções da Assembleia da República.

[49] Tal como exige a alínea d), do nº1, do artigo 200º da CRP, quanto aos acordos aprovados pelo Governo.

ser aprovados por esta e que, nos restantes casos, podem ser aprovados pelos governos (podendo estes, no entanto, submetê-los à aprovação parlamentar).

No âmbito da aprovação de tratados e acordos, em contexto parlamentar, várias fases devem ser consideradas, de acordo com o Regimento da Assembleia da República: iniciativa reservada ao governo (artigo 208º, nº 1); apreciação pela comissão competente (artigo 208º, nº2), que deverá emitir parecer no prazo de 30 dias (artigo 209º, nº 1); discussão no plenário, na generalidade e na especialidade, e só votação global (artigo 210º).

Após a ratificação pelo Presidente da República, devem ser publicados[50] em DR, a Convenção, o aviso de ratificação e demais actos a ela respeitantes, tal como previsto na alínea b), do nº1 do artigo 119º da CRP. O aviso de ratificação é depois comunicado ao BIT de acordo com a alínea d) do nº 5 do artigo 19º da Constituição da OIT. Para o referido autor, "mal se compreende a prática seguida, nos últimos anos, da publicação de decreto presidencial de ratificação. Não se vislumbra para que sirva e afigura-se contraditória com a recepção automática do Direito Internacional na ordem interna. Todavia, o art. 3º, nº 2, alínea b), da Lei nº 74/98, de 11 de Novembro (agora na versão da Lei nº 26/2006, de 30 de Junho), a lei reguladora da publicação e do formulário, dir-se-ia consagrá-la ao falar em decretos presidenciais relativos a convenções internacionais".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A oportunidade da ratificação da Convenção só se começa a colocar a partir de 1965. Da análise feita à documentação oficial, relativa à submissão e ratificação daquela, percebe-se

[50] A falta de publicidade implica a ineficácia jurídica (nº 2 do artigo 119º da CRP).

que o motivo é mais político que relativo a preocupações sociais. Por exemplo, num apontamento do chefe do Serviço de Relações Internacionais do Ministério das Corporações e Previdência Social, de 8 de Novembro de 1965, refere «o bom efeito que sempre faz no BIT a ratificação das convenções ditas políticas», pelo que, após levantar objecções às Convenções nº 11 e nº 87 conclui pela ratificação da Convenção nº 100 reforçando o «favorável alcance político em Genebra, onde, como se sabe, as coisas portuguesas não vão correndo de feição de há uns anos a esta parte».

Aliás, ao quererem provar a não discrepância entre o previsto na Convenção e a legislação nacional, os responsáveis de então, acabam por procurar justificar as situações em que a discriminação é manifestamente clara. Num relatório de 1963 produzido a produzido a propósito da Convenção nº 111, pode ler-se: "(…) Com efeito, embora a interpretação deste princípio não seja isenta de dificuldades, importa não esquecer que a denominações idênticas podem não corresponder e, em vários casos, não correspondem de facto tarefas equivalentes. Essa discrepância é frequente na agricultura em razão da menor força física das mulheres (…)".

A 26 de Novembro de 1965, por despacho do Ministro das Corporações, é pedido parecer ao Centro de Estudos Sociais e Corporativos, que dá resposta positiva a 19 de Fevereiro de 1966, levantando, no entanto, algumas objecções e considerações, das quais se destacam: "(…)c) que a aplicação do princípio referido só é possível por etapas sucessivas para evitar ou atenuar as consequências nefastas que poderiam advir de um aumento salarial em massa. (…) e) que, num ordenamento jurídico, como o nosso, a contratação colectiva é o principal meio válido para a aplicação prática do princípio da igualdade de remuneração; (…) i) que é legítima a diferente retribuição fixada para o pessoal feminino em relação ao masculino, num idêntico tipo de ofício, quando ela seja determinada a partir da diferença objectiva existente no conteúdo e no valor da prestação do trabalho (…)".

Em ofício dirigido ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, a 13 de Agosto de 1952, o Subdirector-geral do BIT para além de insistir na submissão relembra que, no espírito da Constituição da OIT, a autoridade competente deve ser o poder legislativo. Esta chamada de atenção feita a Portugal será uma constante, incluindo através de outros órgãos de supervisão, durante o período anterior ao 25 de Abril de 1974.

CAPÍTULO V | OS MECANISMOS DE CONTROLO ESPECIAL DA OIT: A *SOFT LAW* E O SISTEMA DE QUEIXAS E RECLAMAÇÕES

INTRODUÇÃO

As normas internacionais do trabalho, de acordo com a perspectiva segundo a qual servem de guias ou *standards* na orientação da acção dos sujeitos-actores, constituem um modelo normativo, no qual os países membros da OIT deverão inscrever a sua acção, na respectiva área de competência. A filiação no sistema OIT pressupõe a harmonização progressiva com esse compromisso.

As normas internacionais do trabalho (convenções e recomendações) são normas que respeitam uma Constituição, um código formalmente instituído. O controlo da aplicação das normas designa o conjunto dos mecanismos que a OIT dispõe para assegurar a conformidade das condutas dos Estados membros ao modelo estabelecido pela Organização – um modelo considerado "aceitável" e "exemplar" em matéria do direito laboral. Este controlo encontra-se institucionalizado por via dos mecanismos previstos na Constituição da OIT e dos órgãos competentes.

Mas, as normas pressupõem a possibilidade de incumprimento. Assim, no presente capítulo, procede-se à inventariação e análise dos processos das queixas e reclamações, que tanto podem ser apresentados quer por países membros da OIT, como por organizações profissionais, submetidos à OIT, em Portugal, entre 1919 e 2007, por incumprimento da aplicação das convenções.

O recurso, por parte dos actores sociais nacionais, ao sistema de queixas e reclamações da OIT é uma questão relevante, considerando-se que as transformações e tensões emergentes do sistema de relações laborais encontram expressão e voz neste mecanismo de recurso para uma entidade exógena. Com efeito, e ao contrário da maior parte dos exemplos escolhidos para a análise comparativa (para este efeito do designado mundo ocidental) em que a institucionalização dos sistemas de relações laborais ocorreu no período do pós-

guerra e encontrou a sua sustentabilidade no contexto de expansão dos Estados-providência e de alargamento dos direitos de cidadania laboral e social, o sistema de relações laborais português foi sujeito às dinâmicas dos processos de transição e consolidação democráticas e de re-institucionalização do próprio sistema.

O sistema de queixas e reclamações da OIT é aqui analisado atendendo a três funções: (1) função política decorrente do efeito de mediação Estado/sociedade civil do trabalho, (2) função instrumental/processual relacionada com a resolução dos conflitos e (3) função simbólica associada à fixação/expressão das expectativas sociais. Consideram-se ainda os predicados de *soft law* associados a este mecanismo e os resultados daí decorrentes.

Seguindo uma lógica intensiva de investigação, recorreu-se à análise documental dos processos das queixas e reclamações (desde 1919), construindo e aplicando um guião para cada um dos processos. Para esta análise, recorreu-se às seguintes fontes de informação: os processos das queixas/reclamações (em arquivo, no MTSS)[51]; os Boletins Oficiais do BIT anuais (1960 a 2005); e o sítio electrónico da OIT/Genebra.

A partir da aplicação do guião, criaram-se fichas de análise para cada processo de queixa/reclamação e construíram-se grelhas síntese para quantificar os processos por temas, por recomendação da OIT, e por governos portugueses.

[51] Contemplam todos os documentos sobre o assunto trocados entre os sindicatos e a OIT, os sindicatos e o governo português, o governo português e a OIT.

1. O ESPAÇO TRANSNACIONAL E A REGULAÇÃO E RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS DE TRABALHO

O conflito surge historicamente na esfera laboral como um elemento básico e constitutivo das relações laborais e do direito do trabalho (Kahn-Freund, 1977; Barbash, 1984; Caire, 1991; Lyon-Caen, 1972; Ewald, 1985), factor estrutural que conduziu desde cedo os sistemas de relações industriais e as leis do trabalho a enquadrarem-no em formas de regulação sócio-jurídica atentas às especificidades do mundo laboral das quais deriváramos sistemas nacionais de resolução dos conflitos e de acesso ao direito e à justiça laborais.

O reconhecimento do conflito de trabalho no plano internacional como direito humano encontra-se espelhado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) adoptada em 1948, nomeadamente no artigo 23º consagrando o direito a formar sindicatos para a protecção dos interesses dos trabalhadores. A identificação da liberdade de associação, de constituir sindicatos e de conduzir negociações colectivas enquanto matérias constitutivas dos direitos fundamentais dos trabalhadores encontram-se também elencadas no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966, na Carta Social Europeia Revista (1996), sendo igualmente dimensão crucial da Constituição da OIT e do Código Internacional do Trabalho.

A importância do conflito na estruturação das relações laborais é, no entanto, concomitante ao relevo atribuído às modalidades de negociação e de diálogo social. Matérias que, em sentido amplo, têm sido uma constante ao longo da história das relações laborais e do direito do trabalho, dando lugar ao desenvolvimento e institucionalização de diferentes modelos de regulação da conflitualidade laboral. O processo de juridificação das relações laborais evidencia a diversidade de situações em que intervêm princípios como o da autonomia colectiva, auto-regulação, associativo, intervenção estatal e pluralismo jurídico.

No plano internacional, os pactos e agências transnacionais de regulação com incidência laboral têm convergido numa linha orientadora comum relativa às formas de composição da conflitualidade laboral assente em três ideias: promoção do diálogo social e da auto-

composição; incremento das formas alternativas de resolução dos litígios (RAL); e desenvolvimento de mecanismos de prevenção.

Uma abordagem dos direitos humanos na perspectiva da regulação da conflitualidade resultante da sua aplicação conduz a uma análise da estrutura dos procedimentos de aplicação. As soluções transnacionais de composição dos litígios laborais assumem um crescente papel de complementaridade relativamente aos sistemas nacionais, sobretudo no actual contexto de globalização e de transnacionalização das relações laborais em que os estados nacionais evidenciam crescentes dificuldades na gestão da conflitualidade laboral.

No período pós Segunda Guerra Mundial, os sistemas nacionais de relações industriais operavam num contexto que poderia ser chamado de "autonomia nacional internacionalmente construída" que funcionava, em parte, porque a autonomia de espaço económico nacional estava protegida por um regime legal internacional (Ruggie, 1983). Os elementos principais deste regime internacional eram o Sistema *Bretton Woods*[52] e a OIT. No entanto, a autonomia não resultou apenas dos regimes legais internacionais, mas também da conjuntura económica e política nacional e internacional. Por um lado, "os esforços internacionais para melhorar as relações industriais concentravam-se no estabelecimento de regras e procedimentos para a eficácia dos sistemas nacionais, por outro lado, a actividade da OIT era delinear e aprovar tratados internacionais destinados a criar normas que seriam promulgadas e aplicadas ao nível nacional" (Langille, 1998; Leary, 1996), isto é, a OIT não tinha nenhum poder efectivo na obrigação do cumprimento das normas internacionais.

O sistema pós-guerra foi marcado por um conjunto de mudanças, mudanças essas que operaram a nível económico, político, social sob a égide da globalização. Perante uma

[52] Curiosidade: o Sistema *Bretton Woods* era um sistema monetário internacional baseado na variação do câmbio estável e regulável. As pressões crescentes nos anos 1960 levaram à extinção do sistema em 1971 sendo substituído por um outro sistema com variações de câmbio mais variáveis (http://www.econ.iastate.edu/classes/econ355/choi/bre.htm)

economia global, cujos riscos estão inerente à este processo, foi preciso compreender as mudanças tecnológicas profundas, as mudanças a nível do estabelecimento de novo parâmetros económicos, mudanças políticas, nos mercados de capitais, mudanças na perspectiva de encarar o Estado como essencial na economia etc. e consequentemente as mudanças nas relações laborais.

Com base num aprofundamento da literatura académica existente pode-se afirmar que esta visão transnacional sobre as relações industriais existe (Hassel, 2008; Haworth e Huges, 2003; Trubek *et al.*, 2005). Esta visão rejeita a ideia de que as possibilidades de regulação são limitadas pela escolha entre o nacional e o global e afirma que podem ser construídos procedimentos mais complexos entrelaçando as diversas áreas normativas a muitos níveis e além fronteiras, desenvolvendo normas, práticas locais, legislação nacional, foros supranacionais, e direito internacional no interesse da protecção efectiva dos trabalhadores e dos seus direitos.

Propõe-se, no entanto, uma visão mais sólida da visão apelando à perspectiva das relações industriais que põe o acento tónico na interacção laboral, na gestão e no papel do Estado na construção de normas operacionais (Dunlop, 1993); perspectiva do pluralismo legal que dá ênfase à necessidade de entender como as múltiplas normas sobrepostas podem afectar vários campos sociais semi-autónomos (Arthurs, 1996); perspectiva do regime internacional (Krasner, 1983).

Em primeiro lugar, não se pode abdicar dos sistemas nacionais, eles permanecendo a base das relações industriais. Mas para serem completamente eficazes, deveriam ser sustentados tanto pelo envolvimento de actores transnacionais a nível nacional como por normas verdadeiramente transnacionais que afectam ou substituem a regulamentação habitual. Em segundo lugar, não se pode confiar totalmente nas acções públicas, ou seja, temos que nos lembrar que os "sistemas" de relações industriais foram criados em parte por várias formas de ordenação privada. Em terceiros lugar não se pode procurar uma só fonte de ordem normativa; o funcionamento do regime de relações industriais transnacionais só pode ser construído tecendo uma variedade fontes normativas publicas e privadas a diferentes níveis. Finalmente, é preciso estar atento aos actores transnacionais e às redes de advocacia,

porque são precisas para mobilizarem as normas de sistemas diferentes de forma a criar uma teia estabilizadora que transcenda o nacional".

No que se refere aos elementos constitutivos do sistema de resolução dos conflitos laborais quando perspectivado do ponto de vista da dimensão transnacional, destaca-se o cruzamento entre os diferentes princípios de regulação e as formas de resolução dos conflitos formais não judiciais, o maior número de instrumentos de regulação transnacionais. De um ponto de vista transnacional, os conflitos de trabalho só escassamente chegam aos tribunais internacionais. Naturalmente que as formas informais de resolução dos conflitos, em articulação com o princípio do mercado, constituem uma das principais formas de resolução dos conflitos laborais, nomeadamente através da dissuasão e procura suprimida (Ferreira, 2005: 200-214).

Apesar de tradicionalmente "as normas internacionais do trabalho sobre a resolução dos diferendos terem um carácter geral e reflectirem a diversidade dos sistemas nacionais existentes" (OIT, 1999), em finais da década de noventa, o tema adquire maior visibilidade na sequência das reuniões preparatórias da Conferência da OIT programada para 2001 pelo Conselho de Administração. A agenda que foi delineada sobre as reformas a introduzir nos instrumentos de resolução de conflitos laborais reflecte as diferenças de opinião entre os membros do Conselho de Administração. Uma das tensões mais evidentes relaciona-se com o tipo de intervenção poder assumir a forma de uma discussão geral ou de uma acção normativa" (OIT, 1998).

Embora o Conselho tenha decidido manter agendada esta questão para a Conferência de 2001, a ser alvo de uma discussão geral, este facto é revelador da falta de consenso entre os seus membros. O carácter contraditório deste debate comprova-se pela tomada de posição dos Estados-membros, no âmbito das consultas realizadas: treze Estados-membros subscreveram a proposta de submeter o tema a uma discussão geral; entre os Governos que se pronunciaram por uma acção normativa, assunto considerado "particularmente delicado", a Áustria propõe a adopção de uma recomendação e a Austrália preconiza uma discussão geral preliminar à adopção de normas (OIT, 1997); a Alemanha coloca sérias reservas, sem as explicitar, à inscrição desta matéria na agenda da Conferência (Ferreira, 2005: 200-214).

Apesar das diferenças quanto aos procedimentos e metodologias a adoptar é notória a preocupação em torno da necessidade de reformar a legislação relativa aos conflitos laborais reforçando os sistemas e mecanismos próprios para assegurar a acessibilidade, a eficiência, a equidade e a confiança das partes (cf. OIT, 1999). Num dos seus documentos de trabalho (Março, 1999), o Conselho de Administração debruça-se sobre as novas tendências no domínio da prevenção e resolução dos conflitos de trabalho. O texto destaca o surgimento de estratégias, de técnicas e de modelos inovadores em matéria de negociação, de resolução de conflitos e de solução conjunta de problemas, assumindo a forma de medidas e programas activos e criativos, visando estimular as partes a passar de uma relação de afrontamento a uma relação de conciliação, de trabalho de equipa e de cooperação.

Tendo por base o princípio associativo e o diálogo social, as propostas da OIT em matéria de resolução dos conflitos laborais enfatizam a necessidade de desenvolver instrumentos e formas de direito preventivo e de reformular os tradicionais mecanismos de composição da conflitualidade laboral. No que diz respeito às novas tendências de prevenção e resolução dos conflitos laborais, são referidas diferentes técnicas de negociação, segundo as fórmulas ganhador/ganhador, reciprocidade de interesses ou resolução amigável dos conflitos. Sublinhando a necessidade de reforçar os sistemas e mecanismos destinados a assegurar a acessibilidade, a eficiência, a equidade e a confiança das partes é sugerida a ultrapassagem do tradicional paradigma de resolução dos conflitos (actuando após o conflito ter sido declarado) contrapondo-lhe os modelos preventivos, possibilitadores de uma actuação que favoreça a cooperação entre os parceiros sociais.

Para além da defesa do direito preventivo e tendo sempre em atenção o actual contexto de globalização e de transição de muitos países para economias de mercado, sugerem-se reformas aos clássicos métodos de resolução dos conflitos - a negociação colectiva; a conciliação; a mediação; a arbitragem; e as decisões judiciais - de modo a permitir a sua adaptação às novas realidades do mundo laboral. Por exemplo, de entre as limitações imputadas aos tribunais, aponta-se o seu insuficiente conhecimento do mundo do trabalho, os elevados custos da litigação, o carácter excessivamente contencioso das decisões, a ausência do sentido de compromisso, a boa capacidade para decidir sobre questões jurídicas, mas não sobre os verdadeiros problemas que põem em causa as futuras relações

entre as partes e, finalmente, as dificuldades de acesso aos tribunais. As limitações reconhecidas aos órgãos jurisdicionais conduzem a propostas para a realização de estudos aprofundados sobre o funcionamento dos tribunais de trabalho e instâncias similares de forma a torná-los mais acessíveis e a melhorar a confiança no seu desempenho.

Quanto ao papel desempenhado pela OIT, enquanto agência de regulação transnacional dos conflitos laborais, deve ser mencionado o conjunto de procedimentos de reclamações e queixas, a constituição de comissões de inquérito, a actividade 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 actividade da OIT, enquanto forma de resolução de conflitos laborais, está directamente relacionada com o princípio associativo e do diálogo social[53].

2. O SISTEMA DE CONTROLO ESPECIAL OIT

Neste ponto dedicado à análise dos órgãos de controlo especial da OIT revelam-se ainda as "opções" (Aliston e Heenan, 2005) e as "vertentes" (Blanpain, 2004) utilizadas pela OIT na

[53] Também a actividade do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, no domínio laboral, deve ser referida, porquanto têm sido proferidas importantes decisões em matérias como a dos direitos de circulação dos trabalhadores, de discriminação entre homens e mulheres, de discriminação sexual e em matérias relativas à morosidade, associada a processos a correr nos tribunais nacionais. Sem estarmos perante uma forma agilizada de acesso ao tribunal europeu dos direitos do homem em matéria laboral, dadas as limitações processuais, impeditivas de um acesso mais generalizado, as decisões e sentenças proferidas pelo tribunal europeu, devem ser mencionadas pelo seu carácter inovador de potencial procura que venha a ser promovida no futuro. No domínio formal não judicial e associada à violação dos direitos da Carta Europeia em matéria laboral, em domínios como o do trabalho infantil, horários de trabalho e discriminação, deve também assinalar-se a possibilidade de apresentação de queixas à Comissão Europeia, por sindicatos, ONG ou trabalhadores (Ferreira, 2005: 200-214).

produção, implementação e controlo das normas internacionais do trabalho. O acompanhamento e controlo da afectividade das normas internacionais do trabalho através dos órgãos do sistema de controlo especial – Comité da Liberdade Sindical, Comissão de Inquérito e Comissão de Investigação e Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical – enquadram-se no "sistema tradicional de actuação da OIT (Aliston e Heenan, 2005: 238-240) de base legal (Blanpain, 2004: 10), podendo admitir-se genericamente que eles replicam no plano transnacional a lógica de adjudicação ou intervenção por terceira parte na resolução dos conflitos típica dos sistemas nacionais. Neste sentido, os órgãos de controlo especial podem ser perspectivados como uma "instância de recurso" transnacional para os conflitos laborais gerados no espaço nacional.

No caso de países democráticos, como Portugal, 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. 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. Os momentos de maior crise e conflitualidade sociais nacionais podem igualmente induzir a procura dos mecanismos do sistema de controlo especial.

O caso português constitui um bom exemplo da relevância das decisões da OIT no dirimir da conflitualidade laboral, desempenhando, conforme referido anteriormente, uma tripla função: (1) a função simbólica de fixação de "sentido jurisprudencial" das normas aplicáveis ao caso concreto e sua posterior extensão ou (re)utilização como recurso negocial noutros conflitos semelhantes; (2) a função instrumental de oferecer uma solução para o conflito enquanto instância de recurso; e (3) a função política de reconhecimento das fronteiras e limites de actuação dos parceiros sociais (Estado incluído), isto é, enquanto contra-poder regulador do desequilíbrio de poderes entre as partes.

No âmbito do controlo especial da aplicação das normas da OIT (convenções e recomendações), destaca-se o procedimento das reclamações e queixas apresentadas por

organizações de empregadores e trabalhadores, e por Governos, relativamente ao incumprimento de convenções ratificadas por um país membro. Os órgãos do sistema de controlo especial responsáveis por este tipo de controlo são o Comité da Liberdade Sindical; a Comissão de Inquérito e a Comissão de Investigação e Conciliação em matéria de liberdade sindical.

O *Comité da Liberdade Sindical* (C.L.S.) surge no âmbito da instituição de procedimentos especiais nos anos cinquenta. Caso as alegações de uma queixa ou reclamação se referiram à violação dos direitos sindicais, o caso poderá ficar à apreciação deste órgão. As alegações podem ser atendidas independentemente da ratificação das convenções referentes a esses direitos, uma vez que a Constituição da OIT consagra o princípio da liberdade sindical e os direitos sindicais como fundamentais. Este Comité é constituído por um presidente independente, e por 3 membros titulares e 3 membros suplentes de cada um dos seus grupos – governamental, empregador e trabalhador. Os seus encontros ocorrem anualmente em Março, Maio e Novembro, e publicam os seus relatórios no Boletim Oficial do BIT. Desde a sua criação, o CLS já analisou mais de 2300 casos. Mais de sessenta países espalhados nos cinco continentes tomaram medidas na base de recomendações formuladas pelo CLS, e registaram uma evolução positiva da situação em matéria de liberdade sindical no decurso dos últimos anos[54].

A *Comissão de Investigação e Conciliação em matéria de liberdade sindical*, pode apreciar também as queixas e reclamações a cargo do Comité da Liberdade Sindical. Os processos são levados a esta Comissão pelo Conselho de Administração. Trata-se de uma Comissão criada em 1950 com o acordo do Conselho Económico e Social das Nações Unidas, e constituída por 9 personalidades independentes (nomeadas pelo Conselho de Administração). Em princípio, esta Comissão não pode examinar nenhum caso sem a autorização prévia do governo

[54] ILO (2003).

interessado. Não há excepção a essa regra salvo no caso em que o governo tenha ratificado as convenções relativas à liberdade sindical. É preparado um relatório com as recomendações. O Conselho de Administração pode solicitar aos governos que atendam as recomendações e informem sobre as medidas adoptadas.

A *Comissão de Inquérito*, é um órgão instituído pelo Conselho de Administração caso os governos não respondam de modo satisfatório às queixas e às reclamações. É também o órgão responsável pela apreciação das queixas apresentadas entre governos membros da OIT. Esta Comissão é composta por personalidades independentes. Trata-se do órgão mais alto de investigação da OIT, e normalmente é constituída quando um Estado membro é acusado de violações graves e repetidas, recusando-se a aplicar uma solução. Até 2005, foram constituídas 11 comissões de inquérito.

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 do BIT[55], "*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 três 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. Neste relatório, precisam-se os aspectos jurídicos e as práticas em causa, avaliam-se as informações apresentadas e elaboram-se recomendações.

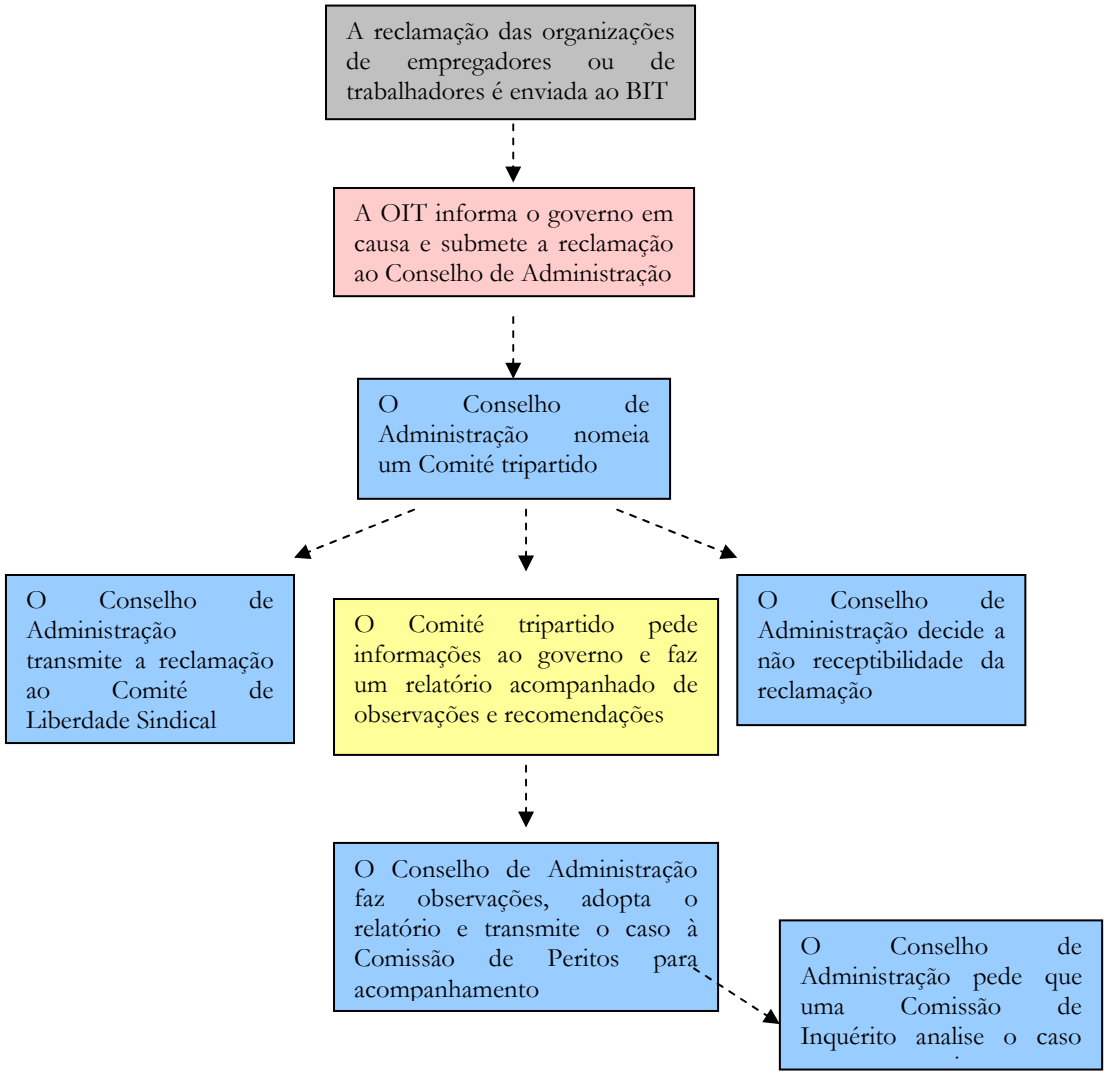
[55] Podem apresentar uma reclamação as organizações de trabalhadores e de empregadores, nacionais ou internacionais, conforme o artigo 24.º da Constituição da OIT. Os indivíduos não podem dirigir uma reclamação directamente ao BIT mas podem transmitir as informações à sua organização de trabalhadores ou de empregadores.

A Constituição assegura que, caso o governo visado não envie "nenhuma declaração dentro de prazo razoável, ou se a declaração enviada não parecer satisfatória ao Conselho de Administração, este último terá o direito de tornar pública a reclamação recebida e, se for caso disso, a resposta dada"[56]. Se a reclamação se reporta à aplicação das convenções n.º 87 e 98 (matéria de Direito Sindical), normalmente, o Comité da Liberdade Sindical é o órgão encarregado da sua análise. Apresenta-se, abaixo, o diagrama do procedimento da reclamação[57].

56 Idem, art.25.º.

57 Adaptado de *Regras do Jogo*, OIT (2005: 81).

Figura 2 – Procedimento da reclamação



Fonte: OIT, 2005.

O procedimento das queixas é regulado pelos artigos 26.º ao 34.º, da Constituição da OIT, nos termos dos quais é apresentada uma queixa 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 pode nomear uma Comissão de Inquérito, composta por três membros independentes, que irá proceder a uma análise aprofundada da queixa, de modo formular recomendações quanto às medidas a tomar para resolver os problemas em causa. Se um país se recusar a levar em conta as recomendações feitas, o Conselho de Administração pode tomar as medidas previstas na Constituição da OIT[58], segundo as quais "*se qualquer Membro não se conformar, no prazo prescrito, com as recomendações eventualmente contidas quer no relatório da Comissão de Inquérito, quer na decisão do Tribunal Internacional de Justiça, consoante os casos, o Conselho de Administração poderá recomendar à Conferência uma medida que lhe pareça oportuna para assegurar a execução dessas recomendações*".

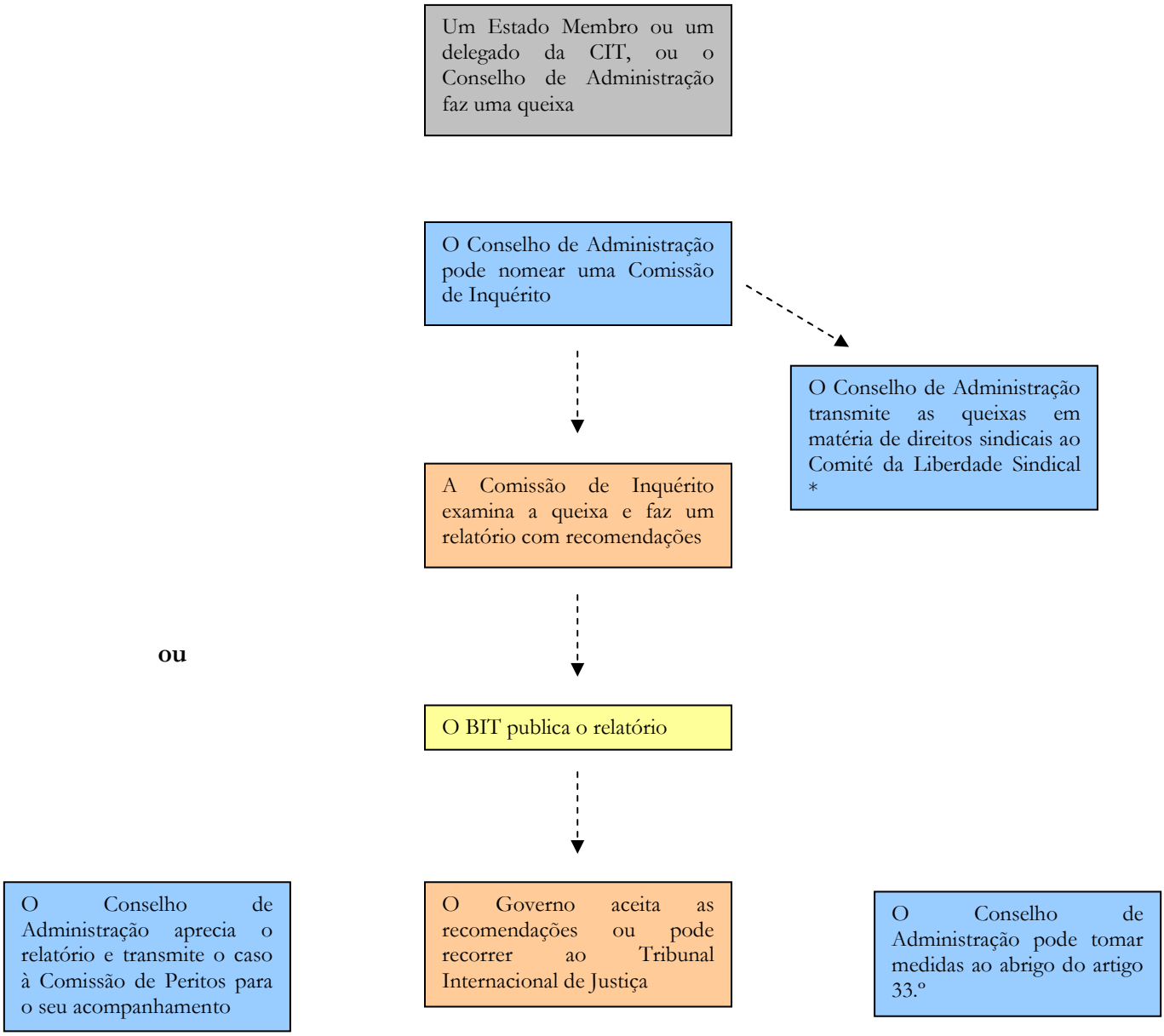
Este artigo (33.º) foi utilizado em 2000, pela primeira vez na História da OIT[59]. Neste caso, o Conselho de Administração pediu à Conferência Internacional do Trabalho que tomasse medidas de modo a coagir o Myanmar a terminar com a utilização de trabalho forçado. Foi apresentada em 1996 uma queixa, nos termos do artigo 26.º da Constituição, pela violação da convenção n.º29 (Trabalho Forçado, 1930), e a Comissão de Inquérito nomeada constatou uma utilização generalizada e sistemática do trabalho forçado nesse país. Apresenta-se, de seguida, o diagrama do procedimento das queixas[60].

58 Art.33.º, Constituição da OIT.

59 *Regras do Jogo* (OIT, 2005).

60 Adaptado de *Regras do Jogo* (OIT, 2005: 83-85).

Figura 3 – Procedimento das queixas



Fonte: OIT, 2005.

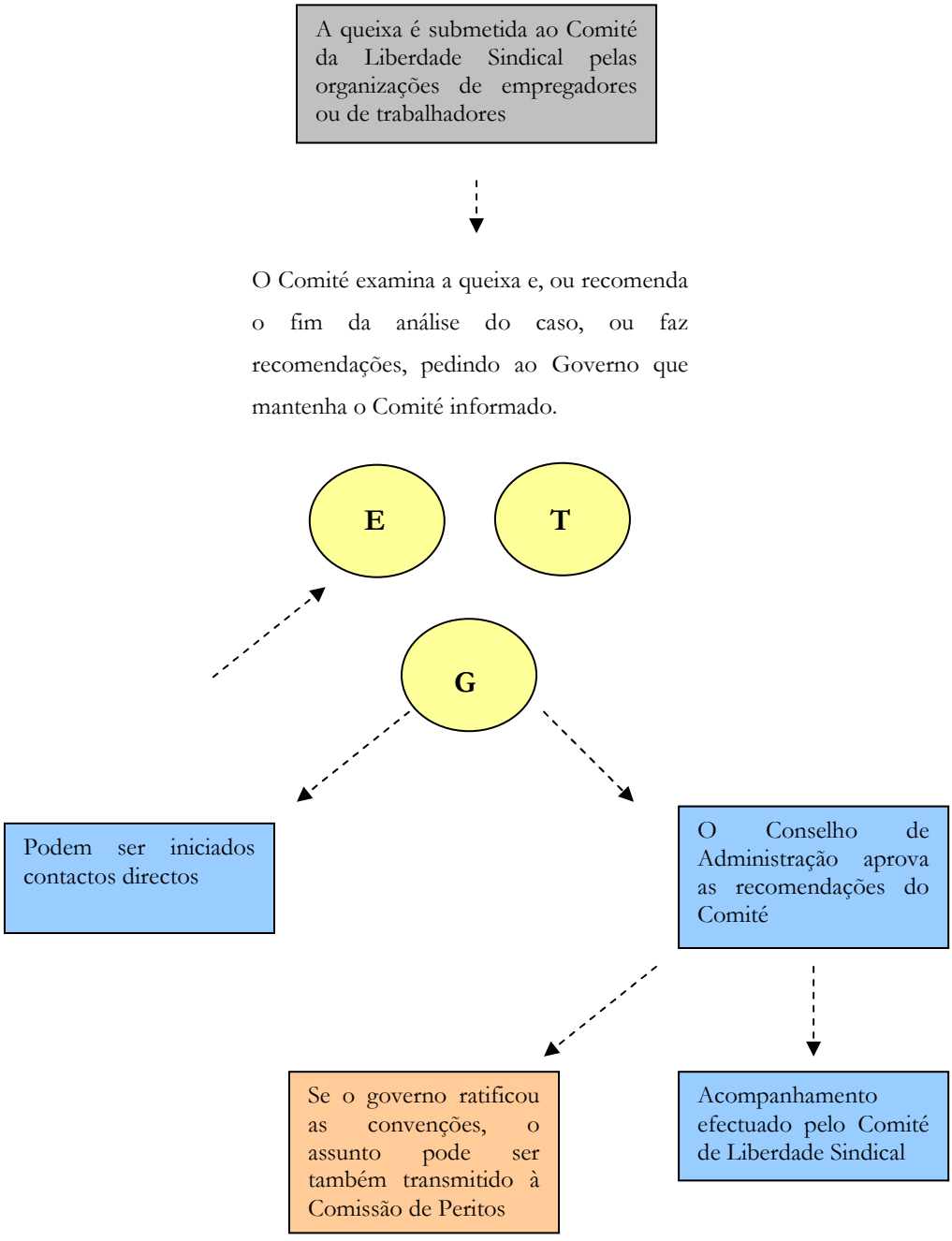
No que diz respeito às queixas em matéria de liberdade sindical, importa recordar que a liberdade sindical e a negociação colectiva são princípios fundadores da OIT. Após a adopção da convenção n.º87 (liberdade sindical e a protecção do direito sindical) e da

convenção n.º98 (direito de organização e de negociação colectiva), a OIT institui que esses princípios sejam submetidos a um outro procedimento de controlo para garantir que serão também respeitados pelos países que não tenham ratificado essas convenções. Desta forma, em 1951, foi instituído o Comité da Liberdade Sindical, um órgão encarregado de analisar as queixas que se reportem a violações dos princípios da liberdade sindical, mesmo que o Estado em causa não tenha ratificado essas convenções. As queixas são apresentadas pelas organizações de trabalhadores ou de empregadores, contra um Estado membro.

O Comité de Liberdade Sindical é instituído pelo Conselho de Administração. Trata-se de um órgão composto por um presidente independente, por três representantes dos empregadores, e por três representantes dos trabalhadores. Caso a queixa seja "receptível" (válida nos termos formais), inicia-se o diálogo com o governo visado. Se o CLS concluir que existe violação das normas ou dos princípios relativos à liberdade sindical, este órgão prepara um relatório que submete ao Conselho de Administração, e formula recomendações sobre o modo de resolução do caso em análise. O governo é convidado a levar em conta (e a implementar, se for o caso) as recomendações do CLS. Se o país em causa ratificou as convenções, a Comissão de Peritos tratará dos aspectos legislativos. O CLS pode igualmente optar por propor um procedimento de contactos directos com o governo visado, nomeadamente com os responsáveis governamentais e os parceiros sociais. A seguir, apresenta-se o diagrama do procedimento da queixa em matéria de liberdade sindical[61].

[61] Adaptado de *Regras do Jogo* (OIT, 2005: 83-85).

Figura 4 – Procedimento das queixas em matéria de liberdade sindical



Fonte: OIT, 2005.

3. ANÁLISE COMPARATIVA DAS QUEIXAS E RECLAMAÇÕES

Tendo em vista a realização de uma análise comparativa, inventariou-se o total das queixas e reclamações dirigidas à OIT para os países da UE15, para o período entre 1974 e 2007[62]. O universo dos casos tratados inclui queixas em matéria de liberdade sindical e reclamações que envolvem as convenções sobre a liberdade sindical (87 e 98) e que subiram à consideração do Conselho de Administração.[63]

Quadro 1 - Comparação do total de casos

Países	Total dos casos
1.ES	51
2.GR	45
3.PT	25
4.UK	23
5.DK	17
6.FR	10
7.BE	6
8.DE	4
9.IT	2
10.SE	2
11.NL	1
12.IE	1
13.LU	1
14.AT	-
15.FI	-

[62] Neste caso, a fonte utilizada foi a "LibSynd, Base de dados do Comité da Liberdade Sindical", Organização Internacional do Trabalho.

http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/index.htm

[63] Excluem-se as queixas entre países e as reclamações sobre outras convenções para além das 87 e 98. Mesmo no âmbito da liberdade sindical, nem todas as reclamações estão nessa base de dados, porque só se encontram publicitadas as reclamações que «subiram» à consideração do Conselho de Administração. Por exemplo, no caso Português, apenas duas reclamações se encontram nessa base, no entanto houve muitas mais sobre liberdade sindical que não estão publicitadas e apenas se encontraram estudando os processos na DGERT.

Fonte: OIT.

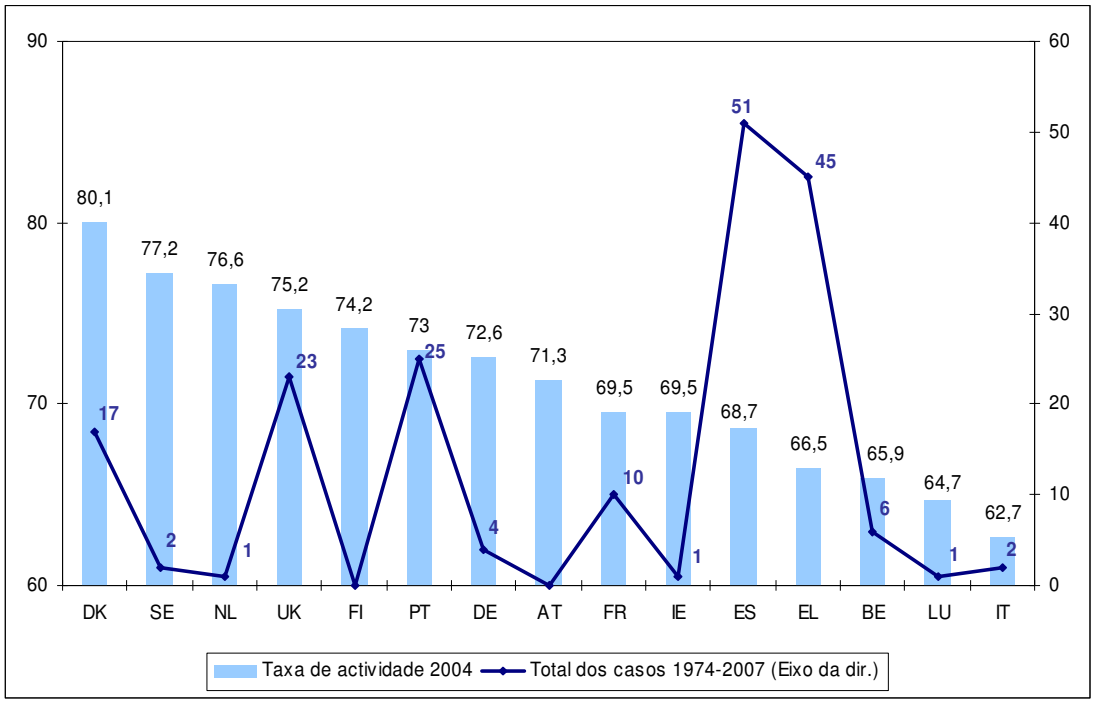
Quadro 2 - Casos totais e casos após 1974

Países	**Casos após 74**	**Período**	**Total de casos**	**Período**
1.ES	51	1974- 2002	216	1952-2002
2.GR	45	1974-2003	161	1951-2003
3.PT	25	1980-2005	34	1961-2005
4.UK	23	1976-2004	178	1951-2004
5.DK	17	1985-2005	18	1958-2005
6.FR	10	1974-2002	73	1951-2002
7.BE	6	1974-2003	17	1954-2003
8.DE	4	1984-1994	15	1954-1994
9.IT	2	1975; 1979	9	1951-1979
10.SE	2	1994;2001	3	1969-2001
11.NL	1	1988	7	1951-1988
12.IE	1	1986	3	1965-1986
13.LU	1	1998	2	1969; 1998
14.AT	-	-	3	1954-1963
15.FI	-	-	1	1963

Fonte: OIT.

Tendo por base o objectivo da análise comparativa para os países da UE15, apresentam-se agora os resultados de alguns cruzamentos estatísticos relativamente às queixas e reclamações. No gráfico seguinte pode observar-se o número total de casos de queixas e reclamações registados entre 1974 e 2007 e as taxas de actividade dos países da UE15 em 2004.

Gráfico 1 – Taxa de actividade (2004) e queixas e reclamações (1974-2007)



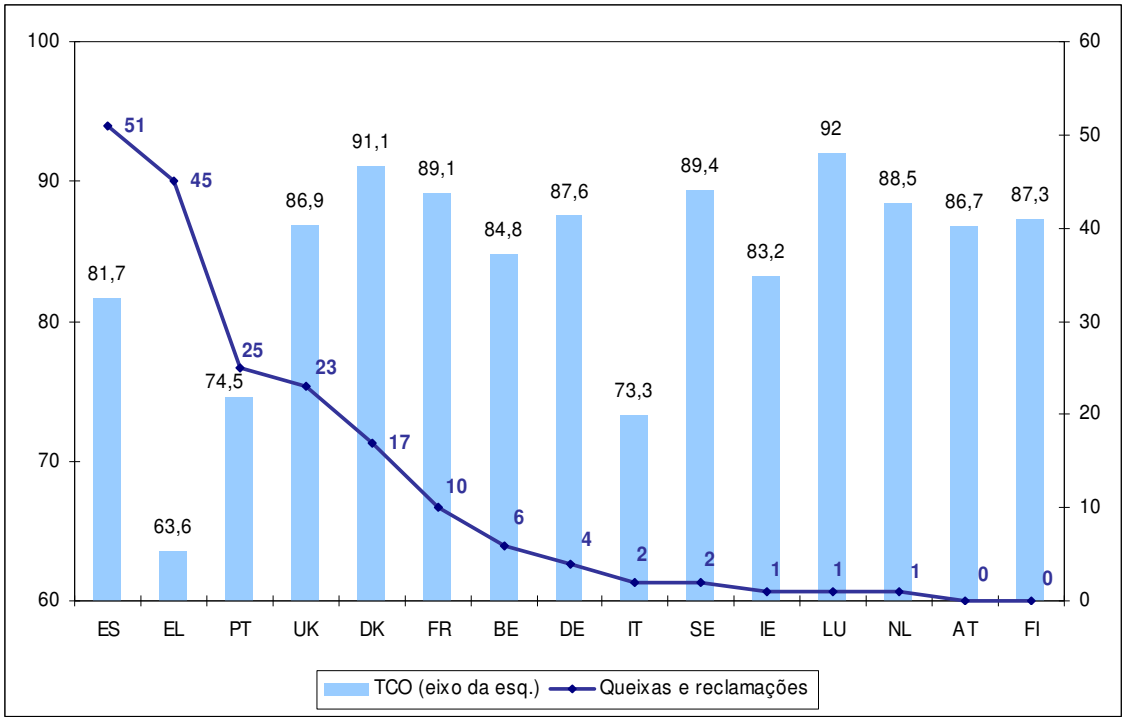
Fonte: OIT; DGERT/MTSS.

Relativamente aos países que apresentam um número superior de queixas e reclamações no período em análise, destacam-se: Espanha (51), Grécia (45), Portugal (25), Reino Unido (23), Dinamarca (17) e França (10). Conforme se constata pela observação do gráfico, os seis países referidos apresentam valores iguais ou superiores a 10. Ou seja, entre os países da UE15, seis tiveram dez ou mais queixas e reclamações entre 1974 e 2007.

Cruzando esta evidência com as taxas de actividade registadas em 2004 nos mesmos países, constata-se que as taxas de actividade mais elevadas não têm necessariamente correspondência com elevados números de queixas e reclamações. Confiram-se, a este propósito, os exemplos da Suécia, Holanda e Finlândia, países com elevadas taxas de actividade e reduzidos números de queixas e reclamações.

Uma análise semelhante foi aplicada à percentagem de trabalhadores por conta de outrem (TCO) em 2005 e ao número de queixas e reclamações registadas entre 1974 e 2007 para os países da UE15.

Gráfico 2 - Queixas e reclamações (1974-2007) e % TCO (2005)



Fonte: OIT; Eurostat.

Tendo por base a análise dos países com elevados números de queixas e reclamações (Espanha, Grécia, Portugal, Reino Unido, Dinamarca e França), conclui-se que estes países apresentaram percentagens de TCO muito díspares em 2005. O Reino Unido e a França, por exemplo, traduzem esta disparidade. Países com percentagens de TCO superiores a 85% apresentam números de queixas e reclamações muito diversos: 23 no caso do reino Unido e 10 no caso da França. O caso mais paradoxal será, eventualmente, a Grécia com a percentagem de TCO mais reduzida da UE15 (63,6%) e o segundo número mais elevado de queixas e reclamações (45).

A influência do papel dos factores exógenos sobre o sistema nacional de resolução dos conflitos faz-se sentir do duplo ponto de vista da produção de referenciais normativos orientadores e da intervenção directa na resolução dos conflitos. Ao contrário da maior parte dos exemplos em que a institucionalização dos sistemas de relações laborais ocorreu no período do pós-guerra e encontrou a sua sustentabilidade no contexto de expansão dos Estados-Providência e de alargamento dos direitos de cidadania laboral e social, o sistema de relações laborais português foi sujeito ao curto-circuito histórico introduzido pelo 25 de Abril. A centralidade do Estado na regulação das relações laborais, herdada do corporativismo, ao ser confrontada com os processos de transição e consolidação para a democracia, evidenciou a necessidade de rever as funções e papeis desempenhados pelo Estado no domínio da arbitragem social dos conflitos de trabalho.

Em termos genéricos, as influências emergentes do espaço transnacional, nomeadamente as associadas às intervenções da OIT e as decorrentes do processo de integração na União Europeia, visaram quase exclusivamente reduzir o peso da intervenção estatal nos conflitos de trabalho, sugerindo uma maior participação da sociedade civil na composição da conflitualidade sócio-laboral.

A importância da OIT na orientação e fornecimento de quadros de referência para o sistema português de resolução dos conflitos adquire uma maior importância, atendendo a que a integração na UE apenas ocorreu em 1986, ao princípio comunitário da subsidariedade e à falta de harmonização entre os diversos sistemas nacionais de resolução dos conflitos laborais.

A interferência daquela organização em matéria de resolução dos conflitos de trabalho reconhece-se no papel de orientação normativa e de legitimação política, facilitando a passagem entre o modelo de relações laborais herdado do Estado Novo e o modelo de relações laborais democrático. Permitiu, entre outros aspectos, legitimar a necessidade de redução da presença do Estado no sistema de relações laborais, chamando a atenção para o excessivo peso dos instrumentos administrativos na resolução dos conflitos e sublinhando a importância de se criarem formas de regulação da conflitualidade de base tripartida.

Assim, a relevância da OIT deve ser perspectivada como uma forma de "reequilibrar" a relação Estado/sociedade civil no contexto do sistema de resolução dos conflitos de

trabalho, no pós 25 de Abril, sobretudo quando estava em causa o reposicionamento do papel do Estado na sua função de arbitragem social visando diminuir o peso da sua intervenção na resolução dos conflitos (Ferreira, 2005).

Deve mencionar-se, de acordo com Ferreira (2003: 316-317), a crítica dirigida pela OIT ao mecanismo da arbitragem obrigatória prevista no Decreto-lei 209/92, formulada pela Comissão de Liberdade Sindical e Negociação Colectiva em 1994, que teve como origem a queixa apresentada pela CGTP a este órgão da OIT. O ponto controvertido nesta modalidade de arbitragem de acordo com o parecer da OIT, radica no facto de a legislação em apreço permitir a uma das partes em conflito ou aos poderes públicos impor unilateralmente o recurso à arbitragem obrigatória o que não favorece a negociação colectiva. Assim é solicitado ao Governo português que tome medidas para modificar a legislação relativa à arbitragem obrigatória "de modo que a legislação seja elaborada em conformidade com a Convenção n.º 98 e que as partes não possam decidir de outro modo, a não ser recorrendo conjuntamente à arbitragem obrigatória" (OIT/*Observation*, 1999).

No que diz respeito às formas de intervenção directa consubstanciadas na possibilidade de recurso à OIT como tentativa de encontrar solução para os conflitos laborais nacionais são de referir os processos apresentados ao Comité de Liberdade Sindical. No âmbito dos sistemas de controlo desta organização, e independentemente dos mecanismos gerais aplicáveis a todas as convenções internacionais do trabalho, existem processos especiais para a protecção das normas e princípios sobre a liberdade sindical. O objectivo do Comité da Liberdade Sindical é o de proceder ao exame preliminar das queixas de violação dos direitos sindicais não sendo necessário o consentimento dos governos para a apreciação das queixas.

Deixando de lado a análise do processo de funcionamento e dos critérios seguidos pelo Comité da Liberdade Sindical, importa-nos sublinhar o efeito que este exerceu sobre o sistema de relações laborais português depois de 1974. 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.[64]

Se considerarmos o período entre 1981 – momento em que é formulada a primeira queixa depois do 25 de Abril de 1974 – e 1998, verificamos que foram comunicados ao BIT 22 queixas por violação de direitos sindicais. Estas queixas, de acordo com a proposta de Campos (1994) agrupam-se em três tipos de questões: negociação colectiva na função pública; ingerência do Estado na negociação colectiva; direito de livre constituição de associações sindicais.

Importa realçar que 13 das 22 queixas existentes são formuladas no período que decorre entre 1981 e 1986. São vários os factores que explicam a concentração num período de cinco anos da maioria das queixas existentes. O período em questão está associado a um contexto de crise económica com forte incidência no sistema de emprego e a fenómenos como o da adesão à CEE (1985), o segundo programa de estabilização do FMI (1983/84), o início de processos de reconversão industrial, mudanças resultantes da introdução de novas tecnologias.

Para além destes factores que enfraquecem a acção reivindicativa dos trabalhadores acentua-se o pluralismo sindical e a competição entre a CGTP-IN e a 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

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

instabilidade no sistema de relações 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, 2003: 316-317).

Maria de Fátima Falcão de Campos (1994) 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. Começa-se por descrever 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. Analisa ainda o direito interno português no âmbito da liberdade sindical.

Seguidamente, apresentam-se as queixas contra o Governo português apreciadas pelo Comité da Liberdade Sindical. A partir da análise das queixas e respectivo contexto económico e social em que ocorreram, procura-se explicar as razões de fundo que terão presidido à sua formulação. Finalmente, tratam-se os princípios fundamentais das decisões do Comité da Liberdade Sindical.

Sendo o princípio da liberdade sindical um dos pilares fundamentais para a prossecução dos objectivos da OIT, consagrado desde a sua fundação, além das convenções sobre direito sindical (11, 87, 98, 141, 151, 154), existem numerosas recomendações e resoluções, destacando-se pela sua importância a que se refere à independência do movimento sindical (1952) e a relativa à relação entre os direitos sindicais e as liberdades públicas essenciais ao exercício daqueles direitos (1970).

Na década de 80 a OIT diminuiu a sua actividade normativa no domínio da liberdade sindical. Em contrapartida, intensificou-se o esforço de promoção e controlo da aplicação das convenções. Por outro lado, as alterações políticas mundiais ocorridas após a queda do muro de Berlim e a generalização da economia de mercado implicaram uma evolução na legislação de diversos países, provocando um aumento significativo do número de Estados-membros, bem como do número de ratificações das convenções fundamentais no domínio da liberdade sindical (n.º 87 e 98).

Existem outras fontes internacionais de direito no domínio da liberdade sindical[65]. Com efeito, no âmbito da ONU foram adoptadas normas que reconhecem aquele princípio no âmbito dos instrumentos relativos aos direitos do homem. Refiram-se, a este propósito, a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e o Pacto relativo aos direitos económicos, sociais e culturais (1966), consagrando as liberdades públicas fundamentais e os direitos individuais indispensáveis ao livre exercício dos direitos sindicais (Campos, 1994).

4. PORTUGAL E O CONTROLO ESPECIAL DA OIT

A primeira queixa à OIT contra Portugal reporta-se a 1961. A República do Ghana, um país membro da OIT e que, tal como Portugal, tinha ratificado a convenção que prevê a abolição progressiva da existência de trabalho forçado, apresenta uma queixa contra Portugal. De facto, principalmente durante os anos 50 e 60, devido ao trabalho forçado mantido nas colónias do regime fascista, foi exigido diversas vezes que Portugal terminasse com os incumprimentos sistemáticos das convenções da OIT ratificadas, principalmente em matéria de trabalho forçado.[66] Da inventariação de todos os processos das queixas e reclamações à OIT discriminam-se, de forma sumária, os valores abaixo apresentados.

[65] Todavia, Maria de Fátima Falcão de Campos (1994) apenas estuda as convenções da OIT os instrumentos básicos relativos à liberdade sindical, adoptados pela Conferência Internacional do Trabalho e cuja aplicação está sujeita a um controle exercido através de um mecanismo especial.

[66] Não se inclui aqui a queixa feita pelo governo português contra o governo da Libéria. No entanto o seu tratamento está feito, e pode ser feita referência a esta queixa ocorrida em 1963. Não incluímos pois estamos ao nível das queixas contra o governo português, por incumprimento das convenções da OIT.

Quadro 3 - Processos de queixas e reclamações entre 1960 e 2007, Portugal

Total	Tipo de processo	Actores	Casos arquivados	
Total de processos: **54**	Reclamações: **20**	Organizações sindicais: **20**	3	Total de arquivamentos: **7**
	Queixas: **34**	Entre países: **1** (Portugal; Ghana)	-	
		Org. Sindicais: **33**	4	

Fonte: OIT.

Foi entre 1961 e 1971, ainda durante o regime político fascista, que se registou o maior número de casos apresentados (9). No entanto, a maioria destes casos foram declarados arquivados pela OIT. Entre 1974 e 2007, já em regime democrático, o período em que se registou maior quantidade de processos abertos de queixas e reclamações foi entre 1987 e 1995, fase em que os governos sociais-democratas estiveram no poder[67].

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

[67] No XI Governo Constitucional (PSD), foram registados 7 casos, entre 1987-1990, e no XII Governo Constitucional (PSD), foram registados 8 casos, entre 1992-1995. Por outro lado, os governos constitucionais portugueses contra os quais não foram apresentados quaisquer processos: I, II, III, IV, V; XIV; XVI.

definição das suas condições de trabalho são alguns dos constrangimentos vividos na altura em Portugal.

Relativamente aos temas das queixas e reclamações, os casos reportam-se todos a direitos fundamentais[68]. Exceptua-se um caso que não refere nenhuma convenção em particular e o caso que se enquadra no âmbito da política de emprego (é uma convenção prioritária e complementar, embora não fundamental). Os casos sobre Liberdade Sindical constituem a maioria (87%) do universo dos processos[69].

Quadro 4 - Queixas e reclamações por temas (1960-2007)

Temas	**N.º de casos**
Exclusivamente sobre Liberdade Sindical	47
Sobre Liberdade Sindical e simultaneamente sobre outras matérias.[70]	3
Exclusivamente sobre Trabalho Forçado	1
Exclusivamente sobre Discriminação	1
Exclusivamente sobre Política de emprego	1
Não refere convenção em particular (incumprimento da Declaração de Filadélfia).	1

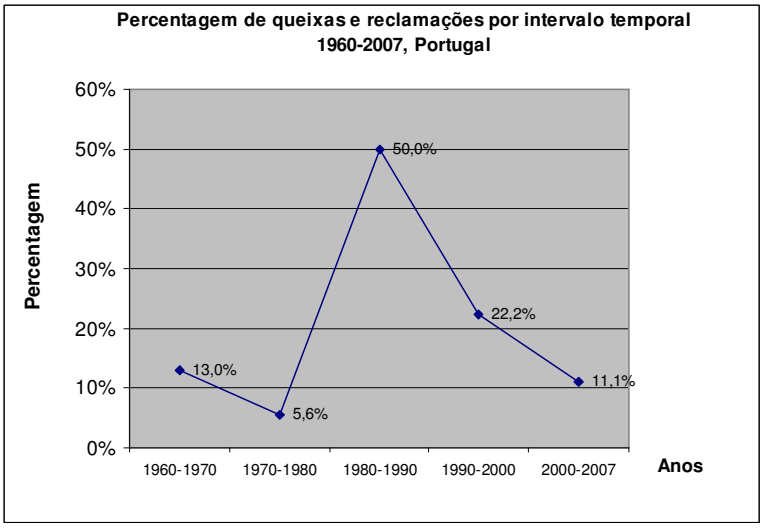
Fonte: OIT.

[68] As matérias que constituem Direitos Fundamentais são as seguintes: Trabalho Forçado; Liberdade Sindical; Discriminação e Desigualdade; Trabalho Infantil. Classificação atribuída pela *Organização Internacional do Trabalho*.

[69] Incluí-se o conjunto dos casos que foram também arquivados. Considera-se que os 54 processos constituem o universo das queixas e reclamações.

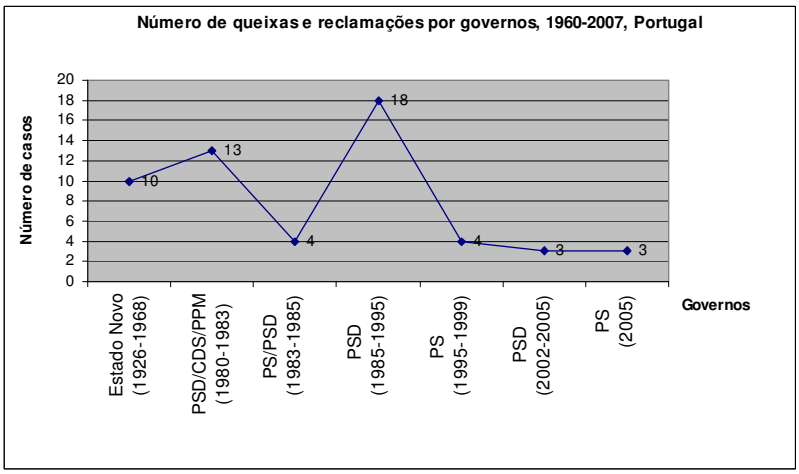
[70] Matérias tais como: Condições Gerais de Trabalho (salários, férias pagas), Discriminação, Trabalho forçado, Inspecção do trabalho.

Gráfico 3 - Percentagem de queixas e reclamações por intervalo temporal, Portugal



Fonte: OIT.

Gráfico 4 - Número de queixas e reclamações, Portugal[71]



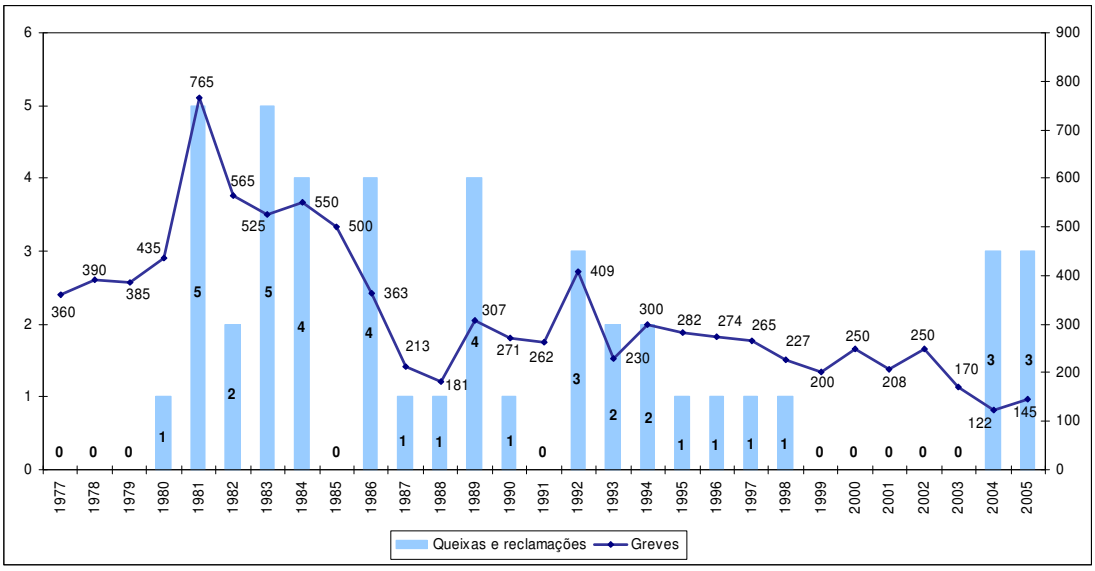
Fonte: OIT.

[71] Por partidos políticos no poder.

Tal como já foi explicitado, as reclamações e as queixas assumem um procedimento relativamente diferenciado, nomeadamente, quanto aos órgãos competentes, ao acompanhamento dos processos, aos temas e a gravidade das matérias em causa, e à legitimidade dos actores que podem depositar os casos na OIT. Desta forma, optou-se por fazer um tratamento qualitativo separado dos casos.

No gráfico seguinte apresenta-se a evolução do número de queixas e reclamações entre 1977 e 2005, cruzando com os dados relativos a greves para o mesmo período referentes a Portugal. A observação do gráfico permite identificar alguns anos em que se registam tendências de convergência entre as queixas e reclamações e as greves. A grande tendência de convergência ocorre em 1981, ano em que ocorreram simultaneamente o maior número de queixas e reclamações e greves (6 queixas e reclamações e 765 greves). Após uma tendência geral de decréscimo entre 1982 e 1988, regista-se um ligeiro acréscimo entre 1889 e 1992, ano em que ocorre um pico em termos de queixas e reclamações, convergindo com um elevado número de greves. Finalmente, no período entre 1992 e 2005 constata-se uma tendência geral de decréscimo. No entanto, em 2004 e 2005 verificou-se um ligeiro aumento do número de queixas e reclamações.

Gráfico 5 - Queixas e reclamações e greves (1977-2005)

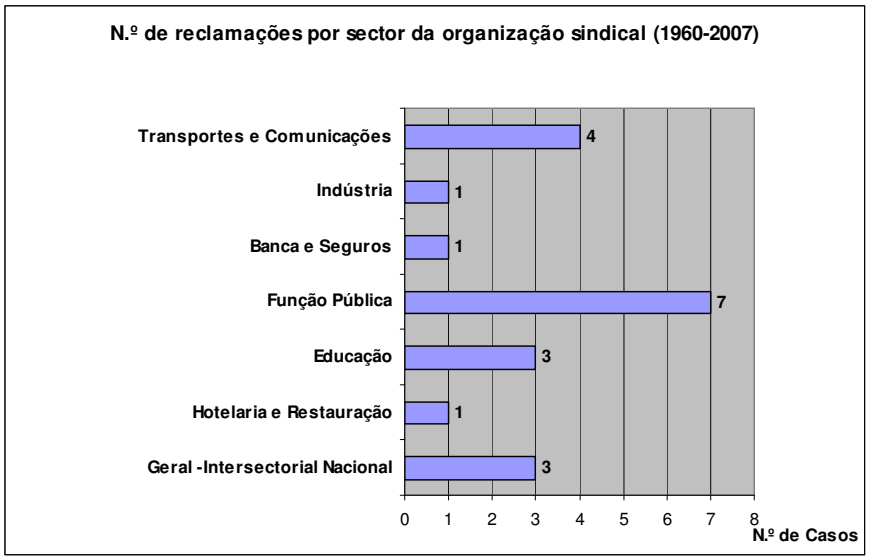


Fonte: OIT; DGERT/MTSS.

O procedimento das reclamações é regulado pelos artigos 24.º e 25.º da Constituição da OIT[72]. É conferido o direito às organizações profissionais de empregadores ou de trabalhadores, de apresentarem uma reclamação ao Conselho de Administração do BIT quando o Governo não assegura o cumprimento das convenções. No caso português, há registo de reclamações apresentadas durante a década de oitenta e noventa. A última reclamação data de 2004. Quanto ao sector económico e à estrutura dos actores sindicais que dirigiram as reclamações à OIT, destacam-se as organizações sindicais dos sectores dos Transportes e Telecomunicações (através de sindicatos dos transportes marítimos e aéreos) e da Função Pública. Foram principalmente sindicatos individuais – profissionais ou de categoria – que submeteram os casos à OIT. O gráfico seguinte sintetiza esta informação.

[72] Todos os casos são dirigidos ao BIT como queixas. Quanto aos procedimentos, o facto de as alegações se referirem a direitos sindicais não faz com que o caso seja remetido directamente ao Comité da Liberdade Sindical (CLS). Internamente, consoante o que está em causa, o BIT discute a necessidade de os casos serem tratados ou não por esse órgão de controlo.

Gráfico 6 – Número de reclamações por sector da organização sindical, Portugal



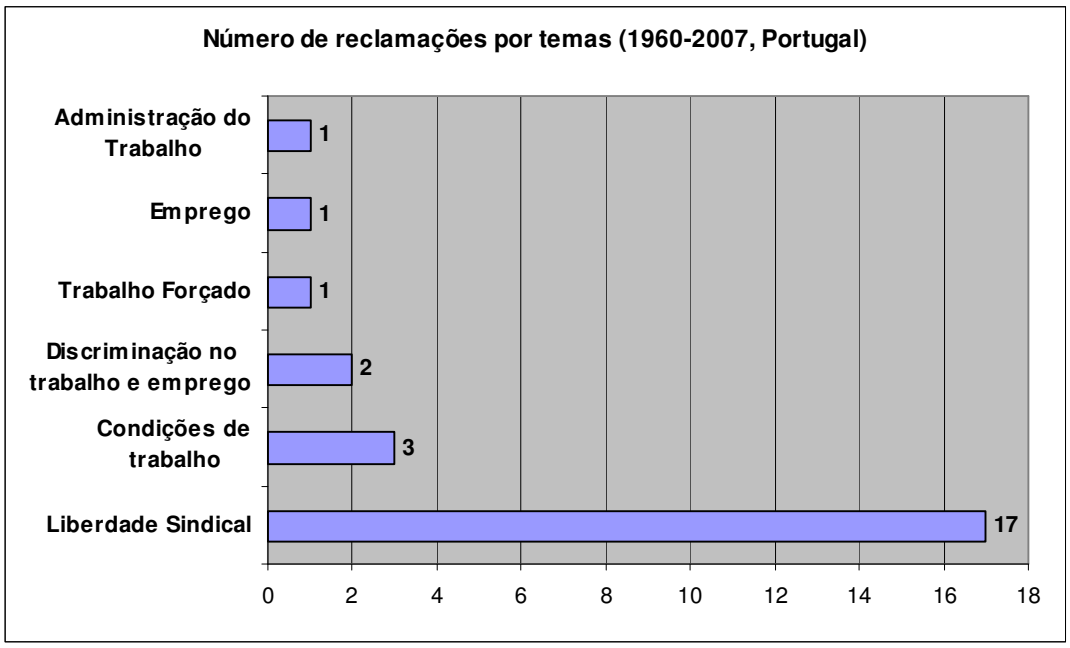
Fonte: OIT.

As reclamações dirigidas à OIT poderão reportar-se ao incumprimento de qualquer convenção, tanto em matéria de direitos fundamentais como noutras matérias. No caso português, as reclamações que versam sobre direitos fundamentais, remetem para os temas da "liberdade sindical", do "trabalho forçado" e da "discriminação no trabalho e emprego". As "condições de trabalho" (em particular, as questões salariais), o "emprego", e a "administração do Trabalho" (por via da Inspecção do Trabalho), reportam-se a outras matérias objecto de incumprimento e contestação por parte das organizações sindicais. Da análise dos temas das reclamações, destaca-se o tema da "liberdade sindical", que representa mais de metade das reclamações. Os casos podem ser reagrupados de acordo com os seguintes sub-temas[73].

[73] Estas categorias são também aplicadas, posteriormente, à análise das queixas em matéria de liberdade sindical. São categorias construídas após uma análise de conteúdo às alegações das organizações sindicais.

Obstáculos à aquisição de direitos de organização e acção sindical: reclamações que datam de 1981, que são oriundas de organizações sindicais que pedem o direito à negociação colectiva, à sindicalização, e ao exercício da actividade sindical nos locais de trabalho. Obstáculos à acção sindical: aqui as alegações aludem a uma situação de "discriminação" laboral, na base da pertença sindical, e ao impedimento de reunião sindical no local de trabalho. Obstáculos à negociação colectiva/IRCT: as alegações são de dois tipos – a) em contexto de negociações salariais dos funcionários públicos, onde o Governo interrompe as negociações, rejeita negociações suplementares ou desrespeita prazos; b) quando o Governo emite diplomas que extinguem IRTC existentes ou não publica acordos negociados. Ausência de negociação: por um lado, no âmbito da Administração Pública, quanto à implementação de diplomas que regulam, em particular, a matéria de Carreiras e o sistema retributivo; por outro, no âmbito das empresas públicas, a implementação de revisões salariais sem negociação. Crítica do mecanismo de resolução de conflitos na definição das condições de trabalho: a condenação da insuficiência do DL que regula a negociação colectiva na função pública, por não prever uma resolução credível e pacífica dos conflitos neste sector. Estas informações encontram-se sintetizadas no gráfico seguinte.

Gráfico 7 - Número de reclamações por temas, Portugal[74]



Fonte: OIT.

Após a reclamação ser remetida ao BIT, iniciam-se trocas de pedidos de esclarecimento, fornecimento de informações complementares, e as organizações profissionais aguardam pela sua apreciação. No caso português, após uma análise à apreciação[75] das reclamações submetidas ao BIT no período em análise, podemos dizer que esta toma três formas: 1) o

[74] O total destas reclamações não perfaz o universo das 20 reclamações, porque há reclamações que abordam mais do que um tema.

[75] Uma vez que o acompanhamento das reclamações não é claro, não há um desfecho concreto, e as recomendações encontram-se dispersas, convém aqui precisar que a apreciação da OIT quanto às reclamações deve ter em consideração o facto dos casos serem acompanhados de forma regular através da Comissão de Peritos para a Aplicação das Convenções e Recomendações.

arquivamento imediato, por desrespeito das condições de receptibilidade; 2) uma apreciação favorável ao Governo; 3) uma apreciação favorável à organização sindical[76]. Ressalvamos que o processo de acompanhamento dos casos das reclamações não é claro. Excluindo os casos em não há registo do seu acompanhamento[77], há a intervenção da Comissão de Peritos em alguns casos, e do CLS em simultâneo nas situações de incumprimento de direitos sindicais. Em linhas gerais, as apreciações dos casos ocorridos entre 1960 e 2007, podem sintetizar-se nas situações descritas abaixo.

Arquivamento: motivado por razões de ordem formal, o arquivamento baseou-se na ilegitimidade dos actores e no carácter impreciso dos argumentos apresentados. Apreciação favorável ao Governo: em matéria de trabalho forçado, onde a Comissão constata a inexistência de trabalho forçado em Portugal (caso da CGTP-IN, 1984); em matéria de liberdade sindical, onde a Comissão confirma a ocorrência de negociação colectiva e a ausência de pedido de negociação suplementar por parte da organização sindical (FENPROF;1989). Apreciação favorável à organização sindical: em matéria de liberdade sindical, onde a Comissão de Peritos e o CLS insistem para que o governo garanta que as convenções colectivas negociadas entrem em vigor dentro de um prazo razoável (caso CGTP-IN, 1988); outro exemplo na mesma matéria, quando a Comissão lembra que o Governo deve responder obrigatoriamente aos pedidos de negociações suplementares (STE, 1990).

O procedimento das queixas é regulado pelos artigos 26.º ao 34.º, da Constituição da OIT, nos termos dos quais é apresentada uma queixa contra um Estado membro que não

[76] Entende-se como "favorável" ao Governo a apreciação que não prevê qualquer «repreensão» ao Governo, e que não encontra sustentabilidade nos argumentos da organização queixosa. O inverso traduz-se numa apreciação em sentido "favorável" para a organização que submete o caso para análise.

[77] Quer nos processos arquivados no MTSS, quer nos Boletins Oficiais do BIT, quer nos Relatórios da Comissão de Peritos.

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. A Constituição da OIT prevê ainda a possibilidade de organizações profissionais (de empregadores ou trabalhadores) apresentarem queixas ao Comité da Liberdade Sindical, sempre que estiver em causa o incumprimento por parte do Governo das convenções da Liberdade Sindical (n.º87 e n.º98).

Durante o regime político do Estado Novo, Portugal é por diversas vezes denunciado pela OIT pelas violações sistemáticas das convenções da Liberdade Sindical e do Trabalho Forçado. Durante este período, 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, ou seja, aqui, com a passagem para o regime democrático alguns motivos de queixa desapareceram.

Em matéria de trabalho forçado, Portugal foi denunciado em 1961 pelo Governo da República do Ghana por manter a existência de trabalho forçado nas colónias – Angola, Moçambique e Guiné. Nesta altura, a gravidade da situação e dos incumprimentos fizeram com que fosse instituída uma Comissão de Inquérito para acompanhar o caso. Após a análise do caso, a Comissão constatou 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). Sobre este caso, foi recomendada principalmente a revisão da legislação do trabalho aplicável nos territórios de Angola, Moçambique e Guiné, e que o Governo assegurasse o correcto funcionamento do serviço de inspecção do trabalho[78].

[78] Boletim Oficial do BIT, 1960.

No mesmo ano, passados oito meses, Portugal apresenta uma queixa contra o Governo da Libéria, país que 29 anos após ter ratificado a convenção do Trabalho Forçado, continuava a manter em vigor legislação que previa a imposição de trabalho forçado. Não deixa de ser curioso que, apesar de Portugal não cumprir inteiramente a convenção, apresentou uma queixa nesta matéria contra outro país. Foi igualmente instituída uma Comissão de Inquérito para avaliar o caso. Após a análise da situação[79], a Comissão constatou que o governo da Libéria não enviou os relatórios periódicos sobre a aplicação da convenção do Trabalho Forçado. Recomendou a revisão da legislação, a incorporação adequada dos textos das convenções internacionais do trabalho ratificadas, e a sua publicação. Chamou a atenção para a tomada de medidas apropriadas nos domínios da inspecção do trabalho, da política de mão-de-obra e das relações de trabalho.

A liberdade sindical e de negociação colectiva são princípios fundadores da OIT. Após a adopção da convenção n.º87 (liberdade sindical e a protecção do direito sindical) e da convenção n.º98 (direito de organização e de negociação colectiva), a OIT procura garantir o cumprimento destas convenções pelos Estados-membros, quer tenham ratificado ou não estes diplomas.

As queixas relativas ao incumprimento destas convenções são apresentadas pelas organizações de trabalhadores ou de empregadores, contra um Estado membro. No caso português, todas as queixas em matéria de liberdade sindical foram apresentadas por organizações de trabalhadores contra o governo português. Os processos foram acompanhados pelo Comité da Liberdade Sindical (CLS), o órgão encarregado de analisar as queixas que se referem à violação dos princípios da liberdade sindical. A Comissão de Investigação e Conciliação em matéria de liberdade sindical poderá também analisar as

79 Boletim Oficial do BIT, 1961.

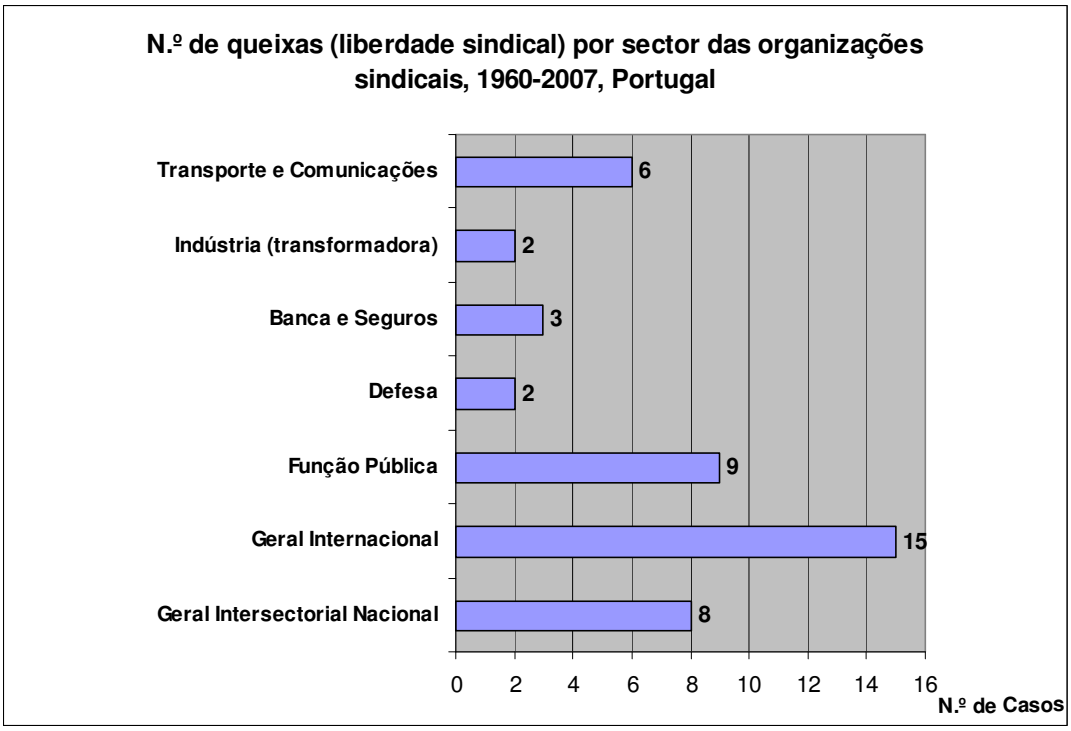
queixas nesta matéria. No caso português, não há registo da intervenção deste órgão na análise dos processos.

Uma análise ao sector económico e à estrutura das organizações sindicais que dirigiram as queixas à OIT, permite-nos constatar que, tal como acontece nas reclamações, destacam-se os sectores dos Transportes e Telecomunicações (através de sindicatos dos transportes marítimos, aéreos, rodoviários, e telecomunicações) e o sector da Administração Pública/Defesa principalmente através das suas estruturas sindicais que participam nos processos de negociação colectiva. Destaca-se também, à escala intersectorial nacional, a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP-IN) que toma posição diversas vezes durante os anos oitenta. Durante os anos sessenta e 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 faze-lo.

O gráfico seguinte elucida os principais elementos de caracterização das organizações depositárias das queixas em matéria de liberdade sindical[80].

[80] O número de casos corresponde às queixas depositadas no BIT por organizações sindicais daqueles sectores. Há casos que são depositados por mais do que uma organização sindical, por isso o número total de casos não corresponde exactamente aqui, ao total das queixas em matéria de liberdade sindical.

Gráfico 8 - Número de queixas em matéria sindical por sector das organizações sindicais, 1960-2007, Portugal



Fonte: OIT.

Após uma análise às alegações apresentadas pelas organizações sindicais, é possível categoriza-las em seis subtemas fundamentais[81]: (1) obstáculos à aquisição de direitos de organização e acção sindical; (2) obstáculos à acção sindical; (3) obstáculos à negociação colectiva/IRCT; (4) ausência de negociação; (5) Problemas de representatividade sindical; (6) Crítica do mecanismo de resolução de conflitos na fixação das condições de trabalho

[81] As categorias foram criadas após a análise das alegações das organizações sindicais, contidas em cada processo. Alguns casos situam-se em duas categorias em simultâneo.

(quadro 4). Em todos os casos, o Governo é acusado de incumprimento das convenções, quer através de uma intervenção directa, quer por via da ineficácia da Inspecção do Trabalho. No seio de cada categoria, é ainda possível reagrupar as temáticas.

Relativamente aos obstáculos à aquisição de direitos de organização e acção sindical, as alegações são de dois tipos: (a) Aquelas que provêm de estruturas sindicais à escala internacional e que condenam o regime político português por impedir a organização e a acção sindical; (b) As alegações oriundas de sindicatos que pretendem a sua formalização, e que o Governo através da não publicação e registo dos estatutos das organizações, impede o seu funcionamento e existência jurídica.

No que diz respeito aos obstáculos à acção sindical, as alegações são de três tipos: (a) Aquelas que se reportam a situações de greve, onde o Governo decreta serviços mínimos e processos disciplinares, onde os grevistas são substituídos no serviço, e onde dirigentes sindicais são detidos pela PSP; (b) Alegações que se referem a situações de discriminação laboral na base da pertença sindical, onde dirigentes sindicais são impedidos de voltar ao seu posto de trabalho, ou quando membros sindicalizados em determinadas organizações são impedidos de ser recrutados para trabalhar. Nestas situações, o Governo é acusado pela ineficácia da Inspecção do Trabalho; (c) Alegações que se referem a outro tipo de impedimentos, tais como a participação em encontros sindicais (entrada em Portugal de dirigentes sindicais estrangeiros), e a retenção de quotizações sindicais pelos empregadores.

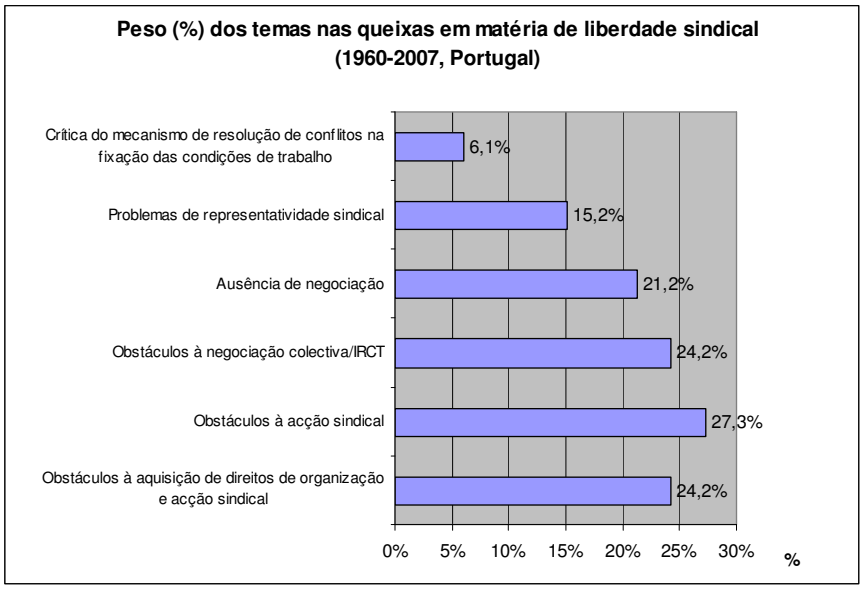
Quanto aos obstáculos à negociação colectiva/IRCT, as alegações são de dois tipos: (a) Aquelas que se reportam à postura negocial do Governo no processo de negociação salarial dos funcionários públicos. De salientar, a interrupção unilateral do processo, a fixação unilateral dos salários, e a rejeição de negociações suplementares; (b) As alegações respeitantes à eliminação ou restrição de instrumentos de regulamentação colectiva existentes.

Por sua vez, face à ausência de negociação, as alegações são de dois tipos: (a) As que se referem à acção directa do Governo, quando fixa unilateralmente o nível de prestação dos serviços mínimos numa greve ou quando emite diplomas que fixam salários e outras matérias (disciplinar, sistema de avaliação, etc.); (b) Ou por via da ineficácia da Inspecção

do Trabalho, nas situações onde as empresas públicas/capitais públicos emitem diplomas que fixam condições de trabalho (tempo de trabalho, AE não negociado, etc.).

Os problemas de representatividade sindical referem-se a temáticas que podem ser reagrupadas também em dois conjuntos: (a) A não representação da estrutura sindical queixosa no processo de celebração de acordos colectivos de trabalho (onde estão presentes organizações consideradas minoritárias); (b) A não inclusão da organização sindical queixosa nos órgãos de Concertação Social, ou nas Comissões tripartidas estabelecidas pelo Governo. Este caso fortalece as divergências entre a CGTP e a UGT por um lado, e por outro, entre estas e as estruturas independentes.

Gráfico 9 - Peso (%) dos temas nas queixas em matéria de liberdade sindical, 1960-2007



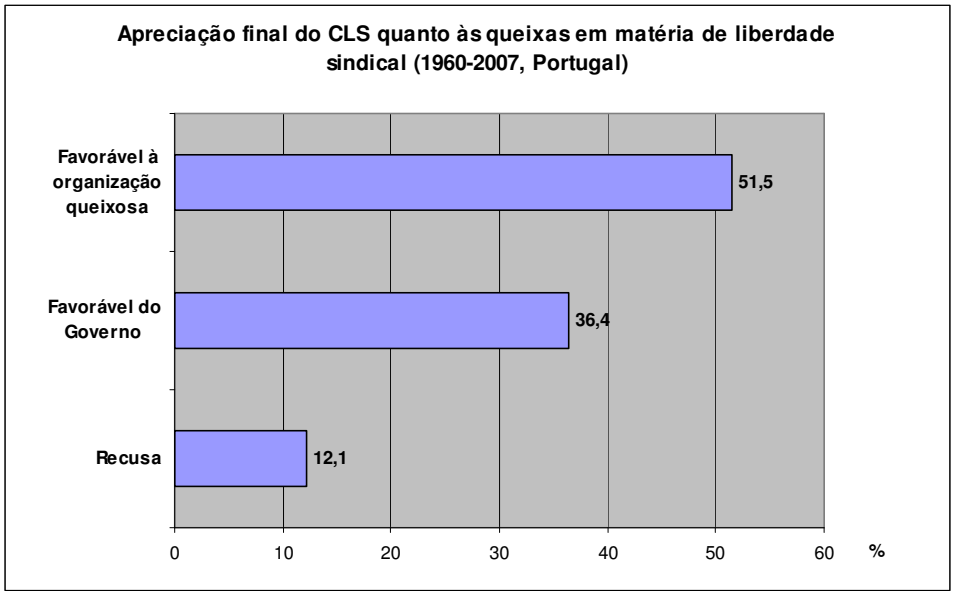
Fonte: OIT.

Após a queixa ser remetida ao BIT, e de o Conselho de Administração entender que o caso deva ser analisado pelo Comité de Liberdade Sindical, as organizações profissionais aguardam pela sua apreciação. No caso português, tal como ocorre na apreciação das

reclamações, a apreciação das queixas submetidas ao BIT no período em análise, toma três formas: 1) arquivamento imediato, por desrespeito das condições de receptibilidade; 2) apreciação favorável ao Governo; 3) apreciação favorável à organização sindical.

O gráfico seguinte sintetiza a informação relativamente ao desfecho das queixas em matéria de liberdade sindical analisadas pelo Comité de Liberdade Sindical (CLS). Cada valor refere-se à percentagem dos casos (universo: 34) que tiveram aquele desfecho.

Gráfico 10 - Apreciação final do CLS quanto às queixas em matéria de liberdade sindical, 1960-2007, Portugal



Fonte: OIT.

Os casos remetidos ao BIT, após uma primeira análise e triagem, podem ser arquivados por desrespeito das condições de receptibilidade dos processos. Do total dos 52 processos, registam-se 7 que foram arquivados (cerca de 14% dos casos), 4 deles durante o regime político fascista. As condições de receptibilidade das queixas e reclamações definidas pela OIT são as seguintes: (a) a reclamação deve ser dirigida ao BIT de forma escrita; (b) deve

ser emanada por uma organização profissional de trabalhadores ou de empregadores; (c) deve referir-se expressamente ao artigo 24.º da Constituição da Organização; (d) deve visar um membro da Organização; (e) deve reportar-se a uma convenção a que o país em causa tenha ratificado (ou não, em matéria de direitos sindicais); (f) deve indicar em que ponto o país em causa não assegurou, nos limites da sua jurisdição, a aplicação efectiva da convenção mencionada**.** [82]

Após uma análise formal da apresentação do caso, o Secretariado redige um relatório com a sua primeira apreciação e envia ao Conselho de Administração acerca da receptibilidade da reclamação quanto à forma. Só depois é possível dar seguimento a uma análise do conteúdo da reclamação.

Relativamente às queixas quanto à violação da liberdade sindical**,** conforme o procedimento em vigor, as alegações são aceitáveis se forem emitidas por: (a) Uma organização nacional directamente interessada no assunto; (b) Por organizações internacionais de empregadores ou trabalhadores que gozem de um estatuto consultivo na OIT; (c) Por outras organizações internacionais de empregadores ou trabalhadores cujas alegações se reportam a matérias que afectem directamente as organizações filiadas.

São estas as condições mediante as quais a OIT poderá dar seguimento ou não às queixas e reclamações apresentadas. Em Portugal, os casos arquivados foram "recusados" na base das seguintes justificações. Do ponto de vista dos actores, ocorreram duas situações: (a) As organizações sindicais queixosas não gozavam de estatuto consultivo junto da OIT e não tinham filiados no nosso país; (b) A impossibilidade de uma empresa apresentar uma reclamação contra um sindicato. Do ponto de vista do conteúdo das alegações, os casos

[82] Cf. Artigo 2.º do Regulamento relativamente ao procedimento a seguir para o exame das reclamações sobre os artigos 24.º e 25.º da Constituição da OIT.

foram arquivados por não ser enunciada nenhuma convenção da OIT em particular, ou pelo carácter vago das alegações apresentadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo das propostas teóricas dos modos de produção da normatividade laboral e do sistema de resolução dos conflitos de trabalho, procedeu-se, neste capítulo, à sua operacionalização tomando por unidade de análise a sociedade portuguesa.

De acordo com a necessidade de uma mobilização política inovadora em termos de ampliação simbólica dos direitos dos trabalhadores, atendendo à dimensão da dignidade humana, evidenciam-se as potencialidades da *soft law* da OIT. A sua acção, mesmo não assumindo natureza judicial, baseia-se em instrumentos que se tornam efectivos devido à sua dimensão simbólica, ou seja, o recurso ao sistema de queixas e reclamações traduz mecanismos de legitimação através do uso simbólico do quadro de referência baseado nos princípios fundamentais da OIT.

Esta perspectiva de actuação baseada em mecanismos de *soft law* constitui a força da organização por se revelar mais adequada do que uma abordagem inflexível ausente de ponderação face às especificidades nacionais. Assim, paradoxalmente, sendo os instrumentos da OIT *soft law*, defende-se que detêm potencialidades semelhantes, ou até mesmo mais eficazes, que a *hard law*, dado o estatuto adquirido e a divulgação do quadro normativo da OIT junto da opinião pública no que diz respeito aos direitos humanos do trabalho.

Assim, conclui-se que a evolução do sistema de relações laborais português foi amplamente influenciada pelo paradigma de governação laboral da OIT, o que fica patente através da 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.

CAPÍTULO VI | REPRESENTAÇÕES E TESTEMUNHOS DA OIT EM PORTUGAL

INTRODUÇÃO

No presente capítulo apresentam-se os resultados metodológicos do estudo realizado em torno da problemática da relação entre a OIT e Portugal e o modo como aquela organização contribuiu para a consolidação do sistema de relações laborais e direito do trabalho português, no período posterior a 1974, de acordo com as tendências internacionais de governação laboral e promoção dos direitos humanos do trabalho.

Num primeiro momento, a síntese histórico-sociológica do período entre 1974 e 2007 é robustecida através da memória de actores que assistiram às dinâmicas da relação entre Portugal e a OIT no período de referência, constituindo estas memórias argumentos de autoridade descritiva sobre aquela relação, procurando ultrapassar as avaliações de carácter estritamente normativo.

Atende-se à influência da OIT em Portugal tomando como indicador sociológico os discursos proferidos nos debates parlamentares da Assembleia da República. A dimensão simbólica das funções políticas do direito constitui o quadro analítico utilizado para captar as representações político-jurídicas daquela organização na sua interacção com a actividade discursiva parlamentar. As conclusões vão no sentido da identificação do efeito legitimador, ao nível nacional, das orientações jurídico-normativas da OIT em matéria de política laboral.

Por outro lado, no quadro do período da normalização marcado pelos princípios da Constituição de 1976 e dos processos eleitorais que se lhe seguiram, identifica-se no discurso político a necessidade de encontrar referenciais jurídico-laborais que enformem as reformas a introduzir no sistema de resolução dos conflitos de trabalho. Os programas dos governos constitucionais ao constituírem-se como contratos apresentados à sociedade são um bom indicador do sentido de mudança considerado necessário (Ferreira, 2005: 142-148).

1. A INFLUÊNCIA DA OIT NA ESFERA POLÍTICO-PARLAMENTAR EM PORTUGAL

A influência de uma normatividade produzida fora dos contextos e espaços nacionais manifesta-se em diversos aspectos, como se pode conferir pela capacidade de interferência dos princípios fundamentais da OIT, de que são indicadores as alusões à OIT nos programas de governo e nos discursos proferidos na Assembleia da República (AR) registados nos debates parlamentares.

Assim, atende-se à influência da OIT em Portugal tomando como indicadores sociológicos os programas de governo e os discursos proferidos nos debates parlamentares da Assembleia da República. A dimensão simbólica das funções políticas do direito constitui o quadro analítico utilizado para captar as representações político-jurídicas daquela organização na sua interacção com a esfera político-parlamentar. As conclusões vão no sentido da identificação do efeito legitimador, ao nível nacional, das orientações jurídico-normativas da OIT em matéria de política laboral.

Admite-se, como hipótese geral, que o modo como os sistemas de relações laborais têm sido afectados pelos fenómenos da globalização varia em função do impacto dos elementos exógenos e das respostas locais que se vão gerando. A interrogação que se coloca é a de saber até que ponto o paradigma de governação laboral da OIT se faz sentir ao nível nacional, enquanto efeito de legitimação, no que diz respeito aos discursos parlamentares. Ainda no que concerne à intervenção da OIT em Portugal após 1974, atende-se à reconfiguração da relação entre o Estado e a sociedade civil no sentido do decréscimo da influência da intervenção estatal no sistema de relações laborais, sugerindo uma maior participação da sociedade civil neste domínio.

Ainda no que diz respeito à dimensão simbólica do quadro de referência da OIT, o recurso aos princípios gerais da OIT, 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*[83] (Pureza, 2007) o seu instrumento efectivo privilegiado, ou seja, traduz-se num mecanismo de legitimação através do uso simbólico do direito (Bourdieu, 1989).

Da análise de conteúdo realizada tendo por objecto as alusões feitas em matéria de resolução dos conflitos de trabalho no programa do 2º Governo Constitucional (Mário Soares, 1978), encontram-se referências à OIT, em matéria referente às Comissões de Conciliação e Julgamento, salientando-se a necessidade da sua actividade conciliatória prosseguir "de acordo com a Constituição e o princípio do tripartismo preconizado desde sempre pela OIT". Também o programa do 3º Governo Constitucional (Nobre da Costa, 1978), refere a necessidade de "rever o regime legal das relações colectivas de trabalho, com adaptação dos princípios consagrados na matéria pela OIT". Do mesmo modo o programa do 4º Governo Constitucional (Mota Pinto, 1979), sublinha a necessidade de prosseguir o processo de revisão dos diplomas fundamentais sobre as relações de trabalho

[83] A mais importante dinâmica de transformação normativa e conceptual da ordem internacional ocorrida no séc. XX, a emergência da protecção internacional dos direitos humanos (Pureza, 2007: 77-78), assentou no reconhecimento de uma comunidade global de pessoas para lá da malha do relacionamento entre os Estados. Essa dinâmica desdobrou-se em três vectores complementares. Um vector normativo traduzido na construção de uma malha de textos jurídicos internacionais que cobrem hoje a totalidade das esferas em que se joga a dignidade humana, tendo a natureza expansiva dessa malha dado guarida às diferentes gerações de direitos humanos. Um vector procedimental, materializado no afinamento progressivo de sistemas de fiscalização internacional do cumprimento dos direitos humanos plasmados nos tratados. Um vector institucional, o sistema de protecção internacional dos direitos humanos é hoje povoado por inúmeros órgãos de acompanhamento e fiscalização, com um mandato que, não assumindo natureza judicial ou mesmo parajudicial, encontra no *power of embarrassment* o seu instrumento efectivo privilegiado (Pureza, 2007: 78). A criação recente do Conselho de Direitos Humanos no mapa dos órgãos principais das Nações Unidas simboliza o reconhecimento da função desempenhada por tais instituições como suportes da humanidade, a que certamente não é alheia a articulação dinâmica por elas estabelecida com organizações não governamentais de defesa dos direitos humanos com diferentes escalas de actuação.

"enquadrando-a numa linha de coerência em relação aos princípios informadores constitucionais e aos que decorrem dos instrumentos emanados pela OIT".

No que diz respeito aos "mecanismos de resolução concertada dos conflitos colectivos de trabalho", sugere-se que estes se devem orientar "preferencialmente para o plano da prevenção dos conflitos e para o apoio técnico aos parceiros sociais, no contexto dos princípios apontados pela Convenção n.º 98 da OIT"[84]. O 6º Governo Constitucional (Sá Carneiro, 1980), no sentido de fomentar autonomia dos parceiros sociais sublinha a necessidade de proceder à "desintervenção administrativa" "quer através da institucionalização de métodos de participação tripartida, na linha do que se preconiza em vários instrumentos da OIT, quer ainda pela sua própria disponibilidade para um diálogo com os parceiros sociais no quadro de um consenso que consolide uma democracia verdadeiramente participada" (Ferreira, 2005: 142-148).

Quadro 4 – Referências à OIT nos Programas de Governo

Governos Constitucionais	Páginas da Referência à OIT	Citação
I Governo Constitucional 1976-78, Mário Soares		
II Governo Constitucional 1978, Mário Soares	97	Na prossecução dos objectivos que visam a recuperação completa do sistema produtivo existente, a defesa e garantia dos direitos fundamentais dos trabalhadores, o Governo tomará, entre outras, as seguintes atitudes e medidas: (…) j) Reestruturação das comissões de conciliação e julgamento de forma a possibilitar o prosseguimento da actividade conciliatória, de acordo com a Constituição e o princípio do tripartidismo preconizado desde sempre pela OIT; (…)

[84] Esta Convenção de 1949 refere-se ao direito de organização e negociação colectiva, foi adoptada na trigésima segunda sessão da OIT, tendo entrado em vigor em 18/07/1951. Foi ratificada por Portugal em 01/07/1964.

		n) Prosseguimento dos estudos era curso sobre: (…) As diferentes convenções da OIT que Portugal ainda não ratificou, com vista à apresentação à Assembleia da República das correspondentes propostas de ratificação;
III Governo Constitucional 1978, Nobre da Costa		
IV Governo Constitucional 1978-79, Mota Pinto		
V Governo Constitucional 1979-80, Lurdes Pintassilgo		
VI Governo Constitucional 1980-81, Sá Carneiro	26, 27, 28	O Governo reconhece e garante igualmente às associações representativas dos trabalhadores e dos empresários a sua total independência face ao Estado. O Governo assegurará, portanto, todas as condições indispensáveis para que estas exerçam a sua autonomia e procurará reforçá-la, quer por via de uma gradual mas firme "desintervenção administrativa", em particular no que se refere à regulamentação das relações colectivas de trabalho quer através da institucionalização de métodos de participação tripartida, na linha do que se preconiza em vários instrumentos da OIT; quer ainda pela sua própria disponibilidade para um diálogo com os parceiros sociais, no quadro de um consenso que consolide uma democracia verdadeiramente participada. (…) O Governo manterá ainda a orientação política de propor à Assembleia da República a aprovação de instrumentos internacionais que se reportam a matérias de trabalho e emprego, nomeadamente as convenções da OIT. (…) De maneira sistemática, tentar-se-ão racionalizar e utilizar com eficiência os apoios em matéria de emprego e formação profissional, postos à nossa disposição pela OIT e a OCDE, dando-se especial relevo ao concurso do Fundo Social Europeu para a valorização da mão-de-obra portuguesa.
VII Governo Constitucional 1981, Pinto Balsemão		
VIII Governo Constitucional 1981-83, Pinto Balsemão		
IX Governo Constitucional 1983-85, Mário Soares		
X Governo Constitucional 1985-87, Cavaco Silva	47, 48	Garantir-se-á a plena independência das associações sindicais e patronais relativamente aos partidos políticos e ao Estado, promovendo a revisão das leis das Associações Sindicais e Patronais dentro dos princípios de liberdade e autonomia consagrados nas pertinentes convenções da Organização Internacional do Trabalho. (…) Eliminar-se-ão formas clandestinas de emprego através da aprovação da legislação nacional reguladora de actividade das agências de colocação de trabalho gratuitas, em conformidade com a Convenção nº 96 da Organização internacional do Trabalho.
XI Governo Constitucional 1987-91, Cavaco Silva	56	Na linha dos princípios enunciados, o Governo propõe-se designadamente, executar as seguintes medidas: Revisão da lei das Associações Patronais e das Organizações Sindicais, dentro dos princípios de liberdade e autonomia consagrados nas convenções da Organização Internacional de Trabalho; (…)

XII Governo Constitucional 1991-95, Cavaco Silva		
XIII Governo Constitucional 1995-99, António Guterres	66	É assim que as políticas aqui identificadas se fundam, em especial, nas seguintes linhas de força: d) Reforço da identidade internacional do território (participação na OIT, APEC e BAD);
XIV Governo Constitucional 1999-2002, António Guterres	52	Acompanhar todo o processo de harmonização de legislação em matéria de imigração a nível da União Europeia, numa atitude activa, que salvaguarde os acordos, estabelecidos ou a estabelecer, com os países da CPLP, e defenda os standards de direitos dos estrangeiros já consagrados nas convenções internacionais, nomeadamente, das Nações Unidas, da OIT e do Conselho da Europa.
XV Governo Constitucional 2002-04, Durão Barroso		
XVI Governo Constitucional 2004-05, Santana Lopes		
XVII Governo Constitucional 2005-09, José Sócrates		

As alusões parlamentares constituem uma ilustração pertinente das tensões presentes na sociedade civil, que convergem com os dados resultantes da análise das queixas à OIT contra Portugal. Isto é, o recurso à OIT traduz uma tensão na relação entre o Estado e a sociedade civil, ilustrada, respectivamente, através dos debates parlamentares e das queixas àquela organização internacional.

As formas de mobilização política e os seus objectivos concretos determinam qual a escala (local, nacional, global) a privilegiar. A preferência atribuída a uma dada escala não significa que outras escalas não venham a ser mobilizadas. Pelo contrário, podem combinar-se diferentes escalas de legalidade (Santos, 2002). A referência, por parte dos actores políticos nacionais à OIT é relevante, considerando-se que as transformações e tensões emergentes do sistema de relações laborais encontram orientações normativas e relacionais nesta agência de regulação transnacional.

O esclarecimento da perspectiva segundo a qual se analisam os discursos do parlamento é operacionalizado a partir da consideração da perspectiva crítica de análise do direito não ser dissociável das escolas. As escolas críticas chamam a atenção para o direito em determinadas funções. Na presente tese, as funções simbólicas e as funções políticas são as mais importantes para a análise do discurso político-parlamentar. Trata-se de uma

apropriação político-jurídica de uma certa forma de legitimação que é a da OIT (cf. Arnaud, 2003: 47).

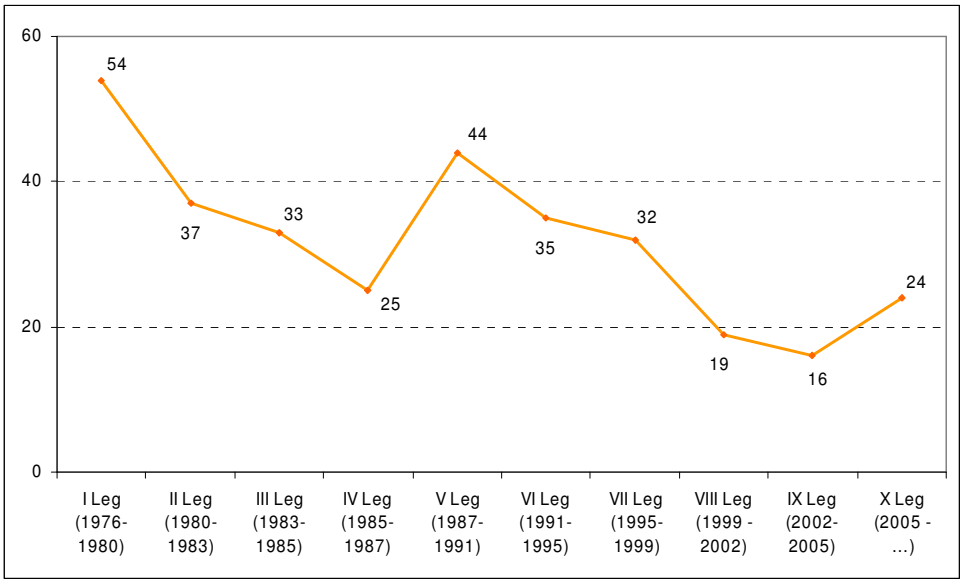
Tendo em vista o estudo das relações laborais em Portugal, seguir-se-á um modelo de análise das influências exógenas, tomando como principal indicador os debates parlamentares desde 1976 onde se faz alusão à OIT. Assim, tomando como indicador sociológico os discursos feitos no âmbito dos debates da Assembleia da República, atende-se ao efeito legitimador, ao nível nacional, das orientações jurídico-normativas da OIT em matéria de política laboral.

A politização da luta pelos direitos é uma realidade que se encontra espelhada nos debates da AR. Tendo em vista o enriquecimento da componente analítica emergente da articulação entre a esfera político-parlamentar e o papel da OIT em Portugal, procedeu-se a uma pesquisa pela expressão "OIT" nos debates parlamentares, desde 1976 até à actualidade, ou seja, desde a I Legislatura até à X Legislatura, ainda em curso.

Após a referida pesquisa, a metodologia consistiu na identificação das matérias em discussão (a partir do sumário que se encontra na primeira página de cada diário), seguida da localização da referência à OIT e, finalmente, a construção das grelhas de análise. Tendo por objectivo o desenvolvimento de uma análise simultaneamente quantitativa e qualitativa, procedeu-se ao apuramento do número de intervenções e Diários em que se faz referência à OIT e prestou-se particular atenção aos temas em debate aquando da alusão à OIT.

O gráfico seguinte apresenta a evolução percentual das intervenções com referência à OIT, por Legislatura.

Gráfico 11| Referências à OIT nos debates parlamentares, por legislatura (1976-2007)

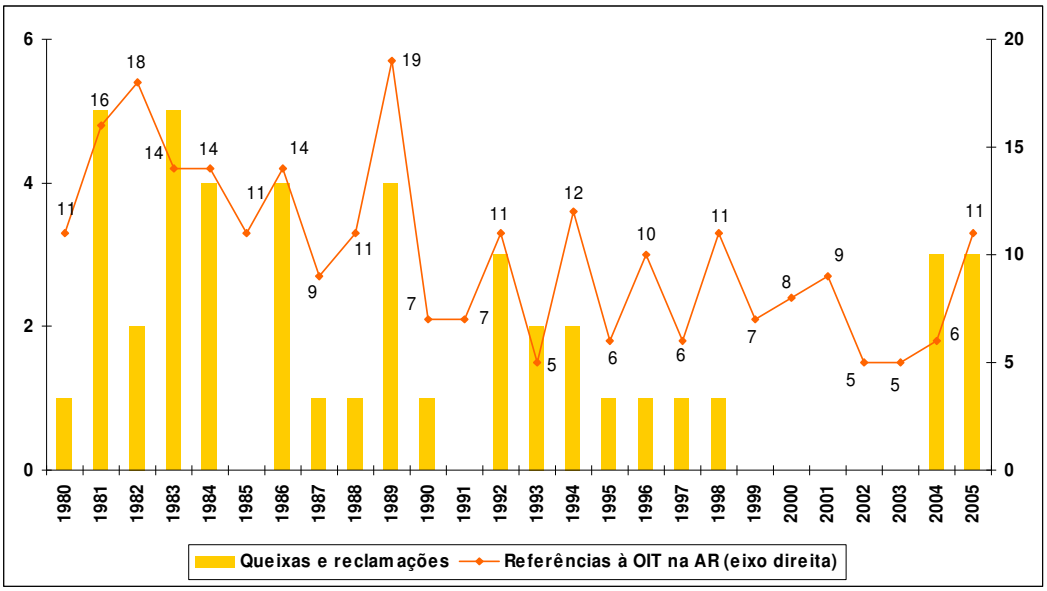


Fonte: Diários da Assembleia da República, I Série (1976-2007).

A análise do gráfico permite 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, registou-se uma tendência decrescente que atinge maior expressão na IV legislatura (1985-1987). Após este período ocorreu um acréscimo de referências, seguido novamente de uma tendência de diminuição que se estende até à IX Legislatura, isto é, até 2005. Todavia, na actual legislatura, verifica-se o que parece ser uma tendência de recentralidade da menção à normatividade laboral da OIT.

Procurando construir um indicador compósito da efectividade dos princípios fundamentais da OIT que ilustre as tensões presentes na sociedade civil ao nível labora, analisaram-se as referências à OIT nos discursos político-parlamentares em articulação com as queixas apresentadas contra o Estado português àquela organização internacional, conforme se observa no gráfico seguinte.

Gráfico 12 | Referências nos debates parlamentares e queixas apresentadas à OIT (1980-2005)



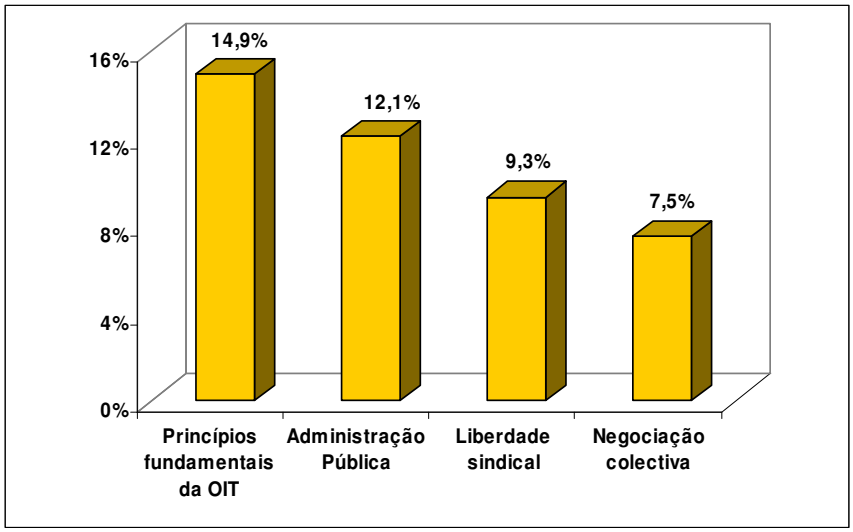
Fonte: Diários da Assembleia da República, I Série (1976-2007), BIT.

À semelhança da situação ilustrada no gráfico anterior, identificam-se três períodos no que diz respeito à coincidência entre o número de referências à OIT na actividade político-parlamentar e o volume de queixas apresentadas à OIT contra o Estado português no domínio sociolaboral. A saber, no final da década de 1980 registaram-se valores elevados para as duas realidades aqui expostas. Durante toda a década de 1990, evidenciou-se uma tendência decrescente. E finalmente, nos anos de 2004 e 2005, houve novamente um acréscimo coincidente de alusões parlamentes aos princípios da OIT e recurso à adjudicação internacional de conflitos laborais através do sistema de queixas e reclamações.

Ainda no que diz respeito à caracterização da relação entre o Estado e a sociedade civil do trabalho, apresentam-se de seguida os dados respeitantes quer aos temas mais referidos aquando da alusão à OIT por parte dos intervenientes nos debates parlamentares, quer aos objectos das queixas contra Portugal após 1974.

O gráfico seguinte mostra a distribuição percentual dos principais temas a que se alude nos discursos parlamentares por relação ao quadro político-normativo de referência da OIT.

Gráfico 13 | Principais temas associados à alusão à OIT nos debates parlamentares



Fonte: Diários da Assembleia da República, I Série (1976-2007).

Da análise do gráfico destaca-se a referência aos princípios 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 sindical85 e a negociação colectiva são temas

85 Da análise dos temas mais referidos nos debates da AR ao aludir à OIT, destaca-se o tema da "liberdade sindical". Os casos podem ser reagrupados mediante os seguintes sub-temas: (1) Obstáculos à aquisição de direitos de organização e acção sindical, nomeadamente o direito à negociação colectiva, à sindicalização, e ao exercício da actividade sindical nos locais de trabalho; (2) Obstáculos à acção sindical: situação de "discriminação" laboral, na base da pertença sindical, impedimento de reunião sindical no local de trabalho; (3) Obstáculos à negociação colectiva/IRCT: em contexto de negociações salariais dos funcionários públicos, onde o Governo interrompe as negociações, rejeita negociações suplementares ou desrespeita prazos; quando o Governo emite diplomas que extinguem IRTC existentes ou não publica acordos negociados; (4) Ausência de negociação: no âmbito da Administração Pública, quanto à implementação de diplomas que regulam, em particular, a matéria de Carreiras e o sistema retributivo; e, no âmbito das empresas públicas, a implementação de revisões salariais sem

recorrentes nos debates da AR. Evidencia-se também um forte destaque de referências à administração pública, o que se explica, entre outros factores, pela prevalência do Estado português enquanto grande empregador.

Como é sabido, a liberdade sindical e a negociação colectiva são princípios fundadores da OIT[86]. Após a adopção da convenção n.º 87 (liberdade sindical e a protecção do direito sindical) e da convenção n.º 98 (direito de organização e de negociação colectiva), a OIT tem vindo a procurar garantir o cumprimento destas convenções pelos Estados-membros, quer tenham ratificado ou não estes diplomas.

Assim, sendo o princípio da liberdade sindical[87] um dos pilares fundamentais para a prossecução dos objectivos da OIT, além das convenções sobre direito sindical (11, 87, 98,

---

negociação; (5) Crítica do mecanismo de resolução de conflitos na definição das condições de trabalho: a condenação da insuficiência do DL que regula a negociação colectiva na função pública, por não prever uma resolução credível e pacífica dos conflitos neste sector.

86 O reconhecimento do conflito de trabalho como um direito humano, tal como se encontra espelhado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no seu artigo 23º, consagrando o direito a formar sindicatos para a protecção dos interesses dos trabalhadores ou mais recentemente a identificação da liberdade de associação de constituir sindicatos e de conduzir negociações colectivas como direitos fundamentais dos trabalhadores fazendo parte do elenco dos designados *core labour standards* são exemplos da importância normativa do espaço mundial para a constituição dos sistemas nacionais de relações laborais.

87 A liberdade sindical e a negociação colectiva são princípios fundadores da OIT. Após a adopção da convenção n.º87 (liberdade sindical e a protecção do direito sindical) e da convenção n.º98 (direito de organização e de negociação colectiva), a OIT institui que esses princípios sejam submetidos a um outro procedimento de controlo para garantir que serão também respeitados pelos países que não tenham ratificado essas convenções. Desta forma, em 1951, foi instituído o Comité da Liberdade Sindical, um órgão encarregado de analisar as queixas que se reportem a violações dos princípios da liberdade sindical, mesmo que o Estado em causa não tenha ratificado essas convenções. As queixas são apresentadas pelas organizações de trabalhadores ou de empregadores, contra um Estado membro. O Comité de Liberdade Sindical é instituído pelo Conselho de Administração. Trata-se de um órgão composto por um presidente independente, por três representantes dos empregadores, e por três representantes dos trabalhadores. Caso a queixa seja "receptível" (válida nos termos formais), inicia-se o diálogo com o Governo visado. Se o CLS concluir que existe violação das normas ou dos princípios relativos à liberdade sindical, este órgão prepara um relatório que submete ao Conselho de Administração, e formula recomendações sobre o modo de resolução do caso em análise. O Governo é

141, 151, 154), existem numerosas recomendações e resoluções que se destacam no que diz respeito à independência do movimento sindical (1952) e à relação entre os direitos sindicais e as liberdades públicas essenciais ao exercício daqueles direitos (1970) [88]. Todavia, temas como o trabalho infantil, a SHST e a discriminação das mulheres 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. Uma nota final para esclarecer que a forte menção à administração pública é explicada pela prevalência do Estado enquanto grande empregador em Portugal.

Um indicador da efectividade dos princípios fundamentais da OIT no que diz respeito ao diálogo social, à negociação colectiva e à liberdade sindical, resulta da análise conjugada

convidado a levar em conta (e a implementar, se for o caso) as recomendações do CLS. Se o país em causa ratificou as convenções, a Comissão de Peritos tratará dos aspectos legislativos. O CLS pode igualmente optar por propor um procedimento de contactos directos com o governo visado, nomeadamente com os responsáveis governamentais e os parceiros sociais. A seguir apresentamos o diagrama do procedimento da queixa em matéria de liberdade sindical.

[88] No que diz respeito às formas de intervenção directa consubstanciadas na possibilidade de recurso à OIT como tentativa de encontrar solução para os conflitos laborais nacionais, são de referir os processos apresentados ao Comité de Liberdade Sindical. No âmbito dos sistemas de controlo desta organização, e independentemente dos mecanismos gerais aplicáveis a todas as convenções internacionais do trabalho, existem processos especiais para a protecção das normas e princípios sobre a liberdade sindical. O objectivo do Comité da Liberdade Sindical é o de proceder ao exame preliminar das queixas de violação dos direitos sindicais não sendo necessário o consentimento dos governos para a apreciação das queixas. Deixando de lado a análise do processo de funcionamento e dos critérios seguidos pelo Comité da Liberdade Sindical, importa-nos sublinhar o efeito que este exerceu sobre o sistema de relações laborais português depois de 1974. 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. De resto, não nos podemos esquecer que no período anterior a 1974 foram formuladas duas queixas contra Portugal por violação dos direitos sindicais.

entre as queixas e reclamações à OIT contra Portugal, por um lado, e das referências àquela organização nos debates parlamentares, por outro lado.

A efectividade ou densidade dos princípios fundamentais da OIT, sobretudo no que diz respeito aos direitos humanos, diálogo social, negociação colectiva e liberdade sindical, pode ser analisada através do supracitado indicador. Desta análise, e apesar da tendência geral de estabilização, resulta a identificação de três períodos: um primeiro período de turbulência, seguido de uma fase de diminuição e, finalmente, uma recente tendência de aumento. Em termos gerais, verifica-se que o recurso à OIT resulta fundamentalmente da ausência de diálogo social e negociação colectiva enquanto elementos caracterizadores da situação sociolaboral em Portugal.

2. TESTEMUNHOS DAS DINÂMICAS DA RELAÇÃO ENTRE A OIT E PORTUGAL

Para melhor caracterizar o papel desempenhado pela OIT na modelação do mundo do trabalho português após 1974, recorreu-se à metodologia da entrevista semi-estruturada[89] junto dos principais actores envolvidos, por se considerarem indissociáveis dos sistemas estruturados em que operam, procurando obter testemunhos de combinação entre as vivências que nos legam e as perspectivas que nos propõem. O principal objectivo foi o de criar condições de visibilidade sociológica sobre a forma como a OIT, enquanto quadro de referência para o mundo do trabalho, se traduziu em experiências e práticas sociais efectivas de diferentes protagonistas laborais no que diz respeito a questões como a avaliação da relação entre Portugal e a OIT; a apreciação dos referenciais orientadores (convenções e reclamações); a percepção acerca das queixas e reclamações; o relevo do tripartismo e o posicionamento dos parceiros sociais, etc.

Após a análise de conteúdo de diferentes fontes documentais e identificação das principais notas caracterizadoras do padrão de relacionamento entre as dinâmicas da OIT e o mundo laboral português, apresentam-se e analisam-se os resultados obtidos pela metodologia das entrevistas semi-estruturadas organizados de acordo com as categorias resultantes da análise de conteúdo.

No que diz respeito às dinâmicas da relação entre a OIT e Portugal, os actores entrevistados reconhecem, consensualmente, a importância da acção daquela organização internacional para a evolução do sistema de relações laborais português.

[89] Realizou-se um total de quinze entrevistas.

"(…) Portugal deve ser hoje dos países que mais assumiu o normativo da OIT. Por exemplo, hoje dificilmente algum organismo neste país desconhecerá a existência do Escritório da OIT em Portugal, porque a acção diária é interventiva". (Ent. 2)

"(…) a OIT a partir de 1970 teve um papel fundamental na ampliação, na luta, no movimento que aqui houve para uma democracia, em termos de exigência na luta sindical, intersindical na altura, portanto acho que foi dada através desta ampliação, das exigências que aqui eram feitas. Houve um relatório que foi feito nos anos de 70-71 relativo a situação da liberdade sindical em Portugal, houve uma série de outras questões que acabaram por ser mais emblemáticas. A consideração que aqui se faz em termos gerais é que tratando-se de um órgão tripartido tanto com aquela natureza mas tratando-se também de uma agência especializada das Nações Unidas para o trabalho com aquela matriz inicial que é de procurar estabelecer um equilíbrio entre as relações laborais conferindo ao trabalho a dignidade que ele deve ter, creio que qualquer confederação terá na OIT uma referência extremamente importante". (Ent. 3)

"(…) relativamente ao papel da OIT na evolução da legislação laboral portuguesa e até da concertação e do diálogo social, eu acho que teve um papel muito importante e acho que, de facto, foi fundamental para aquilo que nós temos hoje em dia. A concertação social tem sido muito criticada, a questão da representatividade, mas eu acho que apesar de tudo é um fórum muito importante de discussão e já tenho participado em muitas sessões de outros países relativas ao diálogo social e acho que não temos o modelo ideal, mas temos um modelo muito próximo até de alguns países muito evoluídos, porque há muitas questões que são colocadas, viu-se agora com a reforma da Segurança Social, que são colocadas à consideração dos parceiros e que são transformados em lei, muito embora possa não haver o acordo de todos, mas só são transformadas em lei depois de haver o acordo de todos os parceiros. Acho que a OIT desempenhou um papel fundamental no que diz respeito à criação da concertação". (Ent. 5)

"(…) nestes trinta anos ganhou-se imensa coisa e raramente olhamos em perspectiva para avaliar o que ganhámos. Temos sempre a sensação que são coisas efémeras, todos os dias se ganha, todos os dias se perde sob o ponto de vista social. E porquê? Porque nunca olhamos para a matriz da construção social que é a OIT. Portanto, há um divórcio absoluto entre o legislador, seja ele governo, parceiros sociais, Assembleia da República ou OIT. Portanto são debates sobre as convenções que se eternizam e que não se plasmam na vida legislativa, porque não há uma preparação do Parlamento (…). A OIT trouxe, sob o ponto de vista das políticas sociais, três novas gerações de políticas sociais. Não tem muito a ver com o modelo social, tem a ver com o modelo de mercado não concorrencial, de eliminar os grandes factores de concorrência entre mercados. São as políticas de género, as políticas de higiene e segurança no local de trabalho, de organização do local de trabalho e a coesão. São realmente inovadoras e muito importantes, mas não são o Modelo Social Europeu que as pessoas julgam. Aliás, todo o Modelo Social Europeu é decalcado da OIT. Portanto, são as convenções da OIT que se são a matriz do Modelo Social Europeu que temos hoje, desde a protecção social, aos direitos dos trabalhadores, etc. Em trinta anos, as pessoas perderam completamente a perspectiva, porque antigamente era a OIT que nos trazia

qualquer coisa de positivo, era a OIT que ia forçando Portugal a ter políticas sociais. Havia essa esperança, essa expectativa". (Ent. 6)

"(…) o nosso direito do trabalho é muitíssimo influenciado pela OIT, sobretudo pelas convenções. Portugal é daqueles países, principalmente depois da revolução, mais solícitos em ratificar convenções (…) Portanto, o direito português é muitíssimo marcado pela OIT e pelas convenções e recomendações, mais pelas convenções. Em 1974, não havia UE, portanto não havia praticamente direito, não havia mesmo, pelo menos o que já havia não se aplicava a Portugal. Quando Portugal entrou na UE é evidente que, simultaneamente, também a UE começou a ter uma produção objectiva bastante maior do que tinha. Agora, felizmente, nos últimos tempos em parte para os empregadores, não só, mas está um bocado mais calmo. Esforçamo-nos bastante para isso, mas na medida em que também tivemos que nos sujeitar à legislação pela UE, portanto, aí já o nosso direito passou a ser muito influenciado pela OIT, para além de muitíssimo influenciado, mais um eixo, talvez, obviamente, pela UE". (Ent. 7)

"Eu acho que a OIT tem tido um papel mais relevante, digamos com a globalização e com o Juan Somavia como Director-Geral. Portanto são dois momentos um pouco marcantes, o Juan Somavia conseguiu introduzir, digamos, a dimensão do trabalho digno, e portanto, e também um pouco a defesa duma dimensão social no quadro da Globalização, mas que isso é mais num quadro geral da intervenção da OIT do que propriamente um relacionamento com Portugal. A OIT ganha importância no quadro da globalização, ganha importância no quadro da defesa do tripartismo, é evidente que a OIT tem um papel acho que mais importante a nível mundial mas que no quadro de Portugal, onde apesar de tudo há um diálogo social tripartido, há um respeito pelas convenções fundamentais da OIT e que isso não se fez tanto sentido, portanto as consequências são mais em termos internacionais do que propriamente em termos nacionais. "Este peso da OIT não se fez sentir tanto em Portugal, na medida em que já tínhamos ratificado as 8 convenções, já tínhamos o diálogo social tripartido, em Portugal sentiu-se mais algumas mudanças nos últimos anos é no quadro da cooperação bilateral, nomeadamente, bilateral e multilateral, os acordos Portugal – OIT, nomeadamente, no combate à pobreza. Portugal, digamos, é um parceiro importante da OIT não só como tal membro fundador e um contribuinte para a OIT mas sobretudo contribuinte em termos de programas de cooperação bilateral. Foi isso quando foi a externalização do diálogo social tripartido, em que era um programa de cooperação Portugal – OIT. Portugal, quanto a mim, nos últimos anos teve uma dinâmica positiva no estabelecimento do diálogo social tripartido nesses países, mas que desapareceu nos últimos anos, privilegiando este aspecto do combate à pobreza e à ligação com as ONG e não verdadeiramente uma mudança estrutural nestes países. (…) foi importante a criação do escritório em Lisboa, um escritório que resulta também aqui dum acordo bilateral entre o governo português e a OIT, portanto não surge por acaso, não surge como uma dinâmica puramente OIT, mas dum acordo bilateral". (Ent. 9)

"Tirando aquela fase mais complicada de ajuste, a fase do Estado Novo, Portugal teve sempre uma boa relação com a OIT. Mesmo na fase do Estado Novo havia uma certa preocupação do Estado Novo em tanto quanto possível alinhar com a OIT até por uma questão de boa imagem e, em muitos aspectos, a legislação portuguesa dessa altura não

estava longe das directivas da OIT, isto para dizer que parece que existe uma tradição de boa ligação entre o Estado português, e Portugal e a OIT. Naturalmente que aqui há uma questão que é as diferentes velocidades com que determinados conceitos ou determinadas directivas ou recomendações que são discutidas ao nível da organização e o tempo e a forma como elas são transcritas para o país e a forma como são depois absorvidas essas coisas. (…) a meu ver até, até acho que temos tido mais envolvimento e mais empenho na OIT do que a OIT em nós, ou seja julgo que o Estado português, e Portugal faz sistematicamente um esforço grande de participação na OIT. Penso que a nossa própria experiência de concertação social se terá inspirado no modelo da OIT. Portanto, não sei se teríamos em Portugal a concertação social que temos se não existisse esse mecanismo na própria OIT". (Ent. 12)

"(…) na estruturação do nosso sistema de relações laborais e no nosso direito do trabalho, o processo vivido em 1974 é extremamente marcante, ainda hoje continua a ter uma importância ainda significativa. Desse ponto de vista, a memória que eu tenho é que são mais os fenómenos associados ao desenvolvimento político e social que se vivia em Portugal do que questões conceptuais relacionadas com a influência de instituições externas que marcam aquilo que foi, ao longo deste tempo, o nosso sistema de relações laborais. Isto, obviamente, não quer dizer que todo o património da OIT não tenha sido um factor que esteve sempre presente na configuração do que foi esta estruturação desse sistema em Portugal no pós 25 de Abril". Tomando por unidade de análise a Europa dos 15, Portugal, Espanha, Grécia e a Grã-Bretanha são os quatro países em que, desde 1974, existe um maior número de queixas e reclamações. (…) Tem a ver com aquilo que é hoje algo profundamente adquirido na nossa sociedade e no debate sobre as questões laborais que tem a ver com a distância que existe entre a nossa arquitectura normativa e a nossa prática social. Julgo que essa distância é conhecida. Existe um diferencial em Portugal muito mais significativo do que noutros países entre as normas e a configuração das relações sociais. Isso é um factor que propicia a existência desse tipo de conflitualidade. Eu tenderia a encontrar aqui a principal explicação para esse tipo de intensidade "sulista" que partilhamos. Depois há um aspecto que poderá ser objecto de reflexão que tem a ver com o facto de vivermos num país em que a conflitualidade do ponto de vista laboral é relativamente reduzida, para não dizer significativamente reduzida face a outros países europeus. Será isto um paradoxo? Ou será um sistema compreensivo da articulação entre o que são hoje as pressões de defesa de direitos, de interesses, a situação social e a eficácia dos vários instrumentos de afirmação desses interesses e direitos? De alguma forma, também começamos a assistir a uma certa judicialização das relações sociais no domínio laboral". (Ent. 14)

"A OIT acabou por ter uma influência muito grande na institucionalização na prática da democracia sindical ao nível mais elevado das duas centrais sindicais. Isso parece-me óbvio. E forçou os próprios governos a encontrarem saídas para esse efeito. Isso é um aspecto que me parece mesmo muito importante. Depois, em segundo lugar, a própria conflitualidade que se estabeleceu entre as duas centrais sindicais é também testemunho da importância que a OIT teve na perspectiva das próprias centrais sindicais que, como é evidente, desejavam, na participação internacional que devem ter, olhar para a OIT como uma instituição a que não podiam ser alheios. A OIT teve um papel enquadrador do ponto

> de vista teórico na concepção do Conselho Permanente de Concertação Social em Portugal de natureza tripartida (…). Mas a composição tripartida do Conselho, se bem que tenha também uma relevância grande do próprio Conselho Económico e Social da UE teve também muito a ver com a base de todo o tripartismo que tem a lógica da própria OIT". (Ent. 15)

Apesar do reconhecimento consensual da importância do papel desempenhado pela OIT no sistema de relações laborais português, alguns entrevistados identificam a existência de alguns bloqueios.

> "Já não consideramos tão positivo, para não dizer que consideramos mesmo negativo, a maneira como é abordada em Portugal a questão da ratificação das convenções. Ou seja, o caminho da ratificação das convenções em Portugal é um caminho que não é conhecido em Portugal, portanto demora-se muitos anos a ratificar as convenções. E sobretudo há uma ignorância completa da parte dos parceiros sociais, relativamente aos motivos que levam o governo português a ratificar umas convenções e não ratificar outras. Considero a questão mais importante na ligação Portugal-OIT o problemas da ratificação das convenções e da transparência da participação na questão da ratificação das convenções. A meu ver há pouca transparência, por vezes não se percebe o que é que leva a ratificar umas convenções e não leva a ratificar outras convenções, portanto há aqui um problema de acompanhamento das convenções (…)". (Ent. 9)

Outro aspecto menos positivo do relacionamento entre a OIT e Portugal refere-se ao desconhecimento da acção daquela organização.

> "De qualquer forma, ao nível das empresas, a OIT e as suas recomendações não têm muito impacto nem são muito conhecidas. Do lado sindical há mais preocupação com o que se passa na OIT do que do lado patronal. (…) Ao nível dos currículos universitários julgo que não se fala suficientemente da OIT, ou seja, as pessoas que se preparam a nível académico para vir a desempenhar vida profissional nas áreas do trabalho saem das universidades com grande conhecimento da OIT". (Ent. 12)

O controlo regular, isto é, a adopção de convenções e recomendações é uma das dimensões da acção da OIT mais destacada pelos entrevistados.

> "(…) curiosamente, e ao contrário do que se passava em Portugal, em Genebra eram mais fáceis as relações e os contactos de forma que independentemente das autonomias, a nível da preparação nas comissões, de discussão de cada uma e de preparação de cada uma das

convenções, era muito fácil saber quais as orientações que cada uma das três partes iria adoptar nesse seguimento". (Ent. 1)

"Em 1976 não seria possível que os nossos representantes na OIT, inexperientes na matéria, pudessem ter o conhecimento para tomar determinado tipo de atitudes na condenação de diversos comportamentos. Outro aspecto interessante é a quantidade de denúncias que se ali fazem, principalmente pelos representantes sindicais, os patronais têm sempre uma visão completamente antagónica porque os interesses também o são. Para os governos, o importante é que o nome do seu país não apareça na instituição para vir a ser condenado porque não cumpriu esta ou aquela orientação, ou violou determinado tipo de direitos fundamentais dos homens. Creio que continuamos numa situação em que os países fazem grandes declarações na conferência anual da OIT, mas depois ao nível da prática interna primeiro que se transponham para a ordem jurídica as orientações que ali são aproadas é uma coisa muito morosa. (…) é trabalho eminentemente político em que cada um procura, além de fazer a denúncia que tem em vista produzir, há todo um conjunto de estratégias políticas, puramente políticas, em que se criam as condições necessárias para se obter um conjunto de apoios que depois tenham reflexo na comunicação social, porque estão todos os órgãos de comunicação social ali representados, dando depois nota do impacto que uma declaração de qualquer condenação: da fome em África, das atrocidades cometidas pelos americanos em Guantanamo, etc. Isso depois tem repercussões muito fortes e portanto aquilo que me parece é que há dois momentos distintos na OIT. Um é evidentemente político e tem em vista a condenação e a outra consiste em fazer aprovar convenções que, de alguma maneira, respondam àquilo que são as nossas expectativas do que está mal num mundo que não protege a mulher, que permite que o trabalho infantil tenha a dimensão que tem, etc.". (Ent. 2)

"(…) foi muito importante a constatação da falência do movimento sindical face às novas relações de trabalho que estavam a ser implementadas a nível geral (…). Isto acabou por ir aos fóruns mundiais, em que a primeira iniciativa do movimento sindical não estava considerada, enquanto participante activo, aliás olhado até com uma certa desconfiança, como sendo quase um adversário a evitar. Nestes processos nos fórum, desde 2000 até agora, nós verificamos que o movimento sindical é considerado um parceiro, não bem como um parceiro, mas dos movimentos sociais o movimento social que é imprescindível para o funcionamento do que suporta a iniciativa mais importante para o caso português. Eu creio que acabou por se reconhecer que neste quadro não há caminho sem o movimento sindical, qual é o movimento social que pode chegar a qualquer lado e dizer "nós representamos, no plano internacional, cerca de 120 milhões". Não há outro movimento que possa revogar essa representatividade, a representatividade não é tudo, mas é importante. (…) a OIT continua a manter a sua forma de actividade de uma forma capaz. No que respeita a Portugal eu acho que os elos da questão não estão aí (…). Porque, genericamente, tem sido cumprido aquilo que é estipulado pela constituição da OIT, aquilo que é a consulta regular aos parceiros, o envio de opinião do governo que é legítimo que o apresente, o acompanhamento dos pareceres de cada uma das organizações que até pode ser opostas da do governo, e depois desse conjunto de documentos que são enviados para comissão de peritos para eles depois fazem o relatório (…). A OIT é um dos organismos

> talvez mais bem preparado para aferir do critério de representatividade, de idoneidade em termos nacionais". (Ent. 3)

> "(…) os mecanismos acabam por ser selectivos, acabam por seleccionar o tipo de queixa que lá chega, (…)já referi o caso dos têxteis, o caso dos salários em atraso, a questão do trabalho forçado, houve também a questão do trabalho infantil que acabou por dar um contributo extremamente importante à forma como a OIT tratou o problema que admitiu a queixa e tratou do problema. Acabou por ser um passo importante na resolução, na diminuição da gravidade do problema. A questão do trabalho infantil e da falta de liberdade e de apreciação na Administração Publica acabou por ter um impacto mais moral que outra coisa porque infelizmente continua invariavelmente igual". (Ent. 3)

Os princípios da OIT assumem um carácter de destaque nas percepções e testemunhos recolhidos no âmbito desta investigação.

> "O que cumpre, do meu ponto de vista, a matriz original da OIT porque acaba por contribuir para o estabelecimento de um equilíbrio das relações no trabalho, é a especialidade da OIT, até pela persuasão, porque não há penalização, acaba por ser uma autoridade moral". (Ent. 3)

O universalismo é uma característica destacada ao longo das entrevistas realizadas.

> "(…) eu acho que é um traço absolutamente fundamental, sem esse universalismo não se conseguia manter a razão de ser da OIT. Isso não quer dizer que isto tem que se sobrepor aos grupos de empregadores e trabalhadores, de grupos económicos. Isso para dizer o que, que a OIT sempre esteve atenta, sempre teve em conta as necessidade dessa diversificação". (Ent. 4)

> "(…) o universalismo das normas pode ser um factor que gera concorrência entre países, entre os que podem e os que não podem. (…) Há países em que não pode, mas é por isso que repara, as convenções da OIT, têm aquelas convenções básicas, sobre a liberdade sindical, a não discriminação, o trabalho das crianças, o salário mínimo. É muito difícil, é, mas não quer dizer que a OIT não tente e continuam a ser ouvidas nas instâncias todas internacionais e como meta na Declaração do Milénio (…)". (Ent. 8)

Relativamente ao controlo especial, o sistema de queixas e reclamações da OIT é também percepcionado como fundamental pelos entrevistados.

> "Eu acho que a OIT tem andado a trabalhar integramente nos mecanismos de controlo (…). E acho até que se tem desenvolvido muita cooperação técnica, em dois aspectos: no apoio para cumprimentos das normas, para a criação de emprego, para organização de cooperativas, para que se crie emprego, e para que a riqueza dure; e depois há o apoio em

aspectos formais, às administrações dos países para que consigam implementar a aplicação das convenções (…). Desde a criação da OIT, foi debatida a possibilidade de mecanismos jurídicos colectivos, mas optou-se pela estrutura tripartida de diálogo. Agora, o diálogo às vezes é muito longo, demora muito tempo. Mas o diálogo acaba por resultar, o diálogo e a condenação internacional, por exemplo a Birmânia foi chamada para o concelho para que tomem medidas que penalizem a Birmânia no aspecto económico". (Ent. 8)

"(…) a OIT ganha maior importância no quadro da defesa do tripartismo, sobretudo nos países onde ele não existe, e portanto não no quadro português mas no quadro internacional a defesa do tripartismo aparece com um pouco mais de força, portanto, quer as oito convenções fundamentais da OIT em que aparece um pouco o contraponto à Globalização e a defesa duma dimensão social no quadro internacional (…), a OIT ainda não se conseguiu assumir por inteiro na defesa destas convenções internacionais e na defesa da globalização, mas tem importância. A importância disso também se sentiu em termos da UE, que era um pouco insensível à dimensão social e hoje até apoia essas oito convenções, e aparece quer nos acordos bilaterais quer nos acordos multilaterais a defender essa dimensão social. (…) eu acho que as três dimensões centrais da OIT são o tripartismo, as convenções e, nos últimos anos, surgiu uma terceira dimensão que é um pouco o parceiro da globalização. E Portugal, nos últimos anos, desapareceu no que diz respeito a estas áreas, registou um pouco a dimensão das convenções. Relativamente ao sistema de reclamações, eu diria que, nos últimos anos, nomeadamente no comité de liberdade sindical da OIT, tem funcionado em termos de defesa das convenções fundamentais da OIT, a liberdade sindical, a negociação colectiva, mas mais a liberdade sindical. (…) estas queixas acabam por ser muito mais um problema de luta sindical do que propriamente algo em que a OIT possa fazer muito em termos de defesa dos direitos que consideram ameaçados ou que se consideram em causa, mas de qualquer modo acho que é importante o sistema de queixas porque também obriga os governantes portugueses a ter isso presente, a possibilidade de haver queixas porque se desrespeita convenções. Não há nada muito significativo em termos de resposta da OIT, tem sido mais de pressão sobre o governo português para verdadeiramente respeitar os direitos colectivos, nomeadamente a negociação na administração pública. Portanto, não há propriamente um resultado muito claro da intervenção mas há um resultado, há uma prática permanente que obriga os governos a ter presentes, digamos, a intervenção da OIT. Os governos são obrigados a mudar alguns comportamentos, embora não totalmente e não totalmente sobretudo da perspectiva do movimento sindical. (…) As queixas estão muito ligadas a duas coisas, a duas convenções fundamentais da OIT: a liberdade sindical e a negociação colectiva, e nomeadamente a liberdade sindical tem muitas vezes a ver com a própria composição das representações nacionais no Conselho de administração da OIT, na conferência geral da OIT e aí tem havido de facto algumas mudanças, por exemplo, o caso da Venezuela, é um caso típico, há uma central muito representativa, há uma das centrais menos representativas e há mesmo centrais fantoche dependentes do Governo". (Ent. 9)

"Havia muita queixa, sobretudo por causa da negociação colectiva, e ainda hoje há, há menos mas há. Eu acho que isso é sensível, a vinda de missões, de peritos da OIT ou a avaliação através de relatórios por parte da OIT. Isso tem alguma influência política no

governo. Não há nenhum Ministro do Trabalho, que seja minimamente sensível, que fique indiferente a ler um relatório em que se diga que procedeu mal neste caso". (Ent. 11)

"(…) juntam-se duas coisas próprias das organizações internacionais deste tipo, ou seja, uma grande burocracia interna, processos, procedimentos com excesso de peso burocrático e essas coisas dependem depois muito de conjuntos de pressões internas e grupos de interesses e de movimentos que fazem com que depois se olhe para as decisões ou para a efectividade ou para a justiça das decisões com alguma desconfiança. Ou seja, nós temos consciência, do lado patronal, que há um abismo de diferença entre os procedimentos e os comportamentos, os problemas que surgem num país como Portugal, ou Espanha ou França, com os que acontecem na Turquia, ou em Singapura. No entanto, é mais fácil de haver um pronunciamento contra uma coisa passada em Portugal do que passada na Indonésia, isso dá-nos uma certa sensação de que não haverá provavelmente uma sensação que nestes organismos os pesos, os interesses, os grupos de pressão acabam por ser um bocado determinantes e isso alheia um bocado as pessoas e os processos. A questão do trabalho digno é uma questão decisiva do ponto de vista da competição global. O problema que se põe é se de facto se consegue, através dos esforços dum organismo internacional como a OIT, o comprometimento dos Estados a nível global. Se isso fosse generalizado, era uma ajuda muito importante na medida em que permitia uma competição mais eficaz. (…) acho que a OIT devia ter uma espécie de Conselho de Segurança e esse Conselho de Segurança devia ter alguma capacidade de sancionamento relativamente àqueles casos que flagrantemente contrariam os princípios básicos da OIT". (Ent. 12)

"Havia um processo cuidadoso de ratificação, pessoalmente sempre pus essa questão, não era nem adequado nem ético, nem conveniente politicamente ratificar uma convenção só para dizer que se tinha ratificado. Havia um trabalho de levantamento prévio de legislação e de consulta a departamentos que estivessem envolvidos, no sentido de haver ou não haver conveniência na ratificação. As ratificações quando eram feitas eram assumidamente, com risco zero de não cumprimento. Não há nenhuma organização com a estrutura e com a apetência de intervenção, com o espectro de questões que quer abarcar, que pudesse sobreviver, a única que vive desde os primeiros tratados. A partir do momento em que a nações começaram a tentar resolver as coisas na mesa a única que subsiste é aquela OIT. Não podia subsistir se não tivesse, entre outras características, uma característica que é realmente a chave do sucesso. Essa cautela pode ser um ensinamento muito grande para a organização dos Estados, é o tripartismo, é único, é uma ideia rara. Foi preciso muita coragem para por a funcionar uma organização". (Ent. 13)

Os paradigmas de governação laboral da OIT e da UE baseiam-se, conforme ficou dito anteriormente, em pressupostos diferentes. Confiram-se, a este propósito, os seguintes excertos das entrevistas.

"Mas há uma coisa, a União Europeia nasceu com outros objectivos. Objectivos económicos, e fundamentalmente económicos. A União Europeia, em determinada altura,

virou-se para a esfera social e começou a criar estragos na OIT. Isso é um facto. Mas começou a criar estragos em relação a este bloco, cada vez está mais organizado, mas cada vez está também mais descaracterizado. Em relação ao resto do mundo eu julgo que a OIT continua a cumprir os seus objectivos. Segundo, ainda não se encontrou qualquer outro órgão, qualquer outra forma de satisfazer esses objectivos. Eu julgo que não é discutível que continue a ter um papel a desempenhar. Julgo que não é motivo para pôr em causa o papel da OIT. Julgo que não é razão para isso". (Ent. 1)

"(…) a UE tem interesses económicos dos mais diversos e, ao nível da OIT, estamos a falar de valores e os valores quando confrontados com as economias, muitas vezes aquilo que fica de fora são os valores e prosseguem-se os caminhos que conduzem ao crescimento das empresas, ao lucro, etc. Nessa medida, aquilo que me parece é que é quase insanável que algum dia se possa colocar no mesmo patamar o grau de exigência em relação ao normativo da UE e da OIT. Eu tenho para mim que dificilmente conseguiremos algum dia que os normativos da OIT tenham o mesmo valor, a mesma importância e o mesmo respeito que têm os da UE. É mau que assim seja porque, sob o ponto de vista da globalização e da defesa dos valores humanos, a OIT está num patamar que supera qualquer união, está muito para além disso. Como não há interesses económicos, as economias não florescem em função das decisões dos normativos da OIT. Era bom que algum dia isso acontecesse, mas penso que será uma missão quase impossível". (Ent. 2)

"(…) Em termos gerais continua ser o modelo europeu essencial para que a gente possa ter o mínimo de vida decente, desde questões que têm a ver com a liberdade, como exercício da actividade sindical, o direito a negociação colectiva, o direito a organização colectiva no local de trabalho, sistemas públicos, a saúde e a educação, os serviços essenciais como a água, com todos os desvirtuamentos que está a ter mas a verdade é que enquanto modelo continua ser um modelo extremamente válido e que poderia até constituir para UE um forte servo de direitos com os quais se poderia procurar uma alternativa no plano internacional. Não está a ser assim, está a ser ao contrário. Eu, neste sentido, em termos comparativos, valorizo mais o impacto até pela simplicidade das medidas práticas depois e pela apreensão que pode haver pela parte da grande massa destas medidas da OIT". (Ent. 3)

"O direito de trabalho europeu é muito baseado nas normas internacionais de trabalho, e aí há uma grande consonância, uma grande harmonia. A OIT tem um papel de novo reforçado. A OIT teve uma intervenção muito importante para transformar o direito de trabalho, adapta-lo, fazer com que a economia centralizada se transformasse numa economia social". (Ent. 4)

"Portanto, há aqui um trabalho cultural que a OIT fez de educação para as questões dos direitos sociais. Recordo-me que houve um grande braço de ferro com a Europa porque esta, enquanto entidade, quis ser representada pela Comissão enquanto UE e substituir o lugar que os países têm enquanto interlocutor da OIT. Os países não aceitaram, a OIT não aceitou, nem aceitou ter uma relação especial. Tem que ser esclarecido quem é quem para bem da OIT, senão tem uma existência perfeitamente inócua. É criada para as coisas muito peculiares, para as pobrezas extremas e não resolve esses problemas se não resolver aqueles

dos que ainda têm poder e liberdade para lutar. Para mim, esse é um ponto assente, se a OIT se divorcia da Europa acaba, ninguém mais está interessado na OIT". (Ent. 6)

"O chamado Modelo Social Europeu estabelece um certo número de princípios comuns e, em termos económicos, não há países extremamente pobres. Na OIT é completamente diferente, há países perfeitamente miseráveis e países ricos. Portanto, a disparidade é muito maior. Ainda por cima, os pontos de vista, normalmente por uma questão do passado e por uma questão étnica variam bastante. Não há o mínimo de unidade, não existem os princípios comuns que existem na UE, portanto as negociações são muito mais difíceis. E, muitas vezes, o resultado é pouco representativo, porque nasce de pequenos acordos que até podem não ser no melhor sentido. É muito mais difícil o que sai da OIT". (Ent. 7)

"A UE começa a aparecer com um programa de maior preocupação pelo trabalho digno no mundo. Veja-se, no quadro da própria Presidência alemã, a tentativa de relançar o conceito de *good work*, de bom trabalho, não é bem o conceito da OIT de trabalho digno, mas de qualquer modo é convergente com ele (…)". (Ent. 9)

"De algum modo, como em todos os outros domínios da nossa vida colectiva, o interesse de Portugal passou a focar-se na Europa e a OIT, sem deixar de ter a sua importância, passou a ter menos peso. Esta é a minha interpretação, não sei se está correcta ou não, obviamente. (…) a própria OIT sempre se preocupou mais com os países do designado terceiro mundo do que propriamente com os países europeus. Justificadamente, porque são esses que mais precisam, não são os europeus. Portanto, há aqui uma viragem nossa, mas também a OIT tinha virado para os países do Terceiro Mundo". (Ent. 11)

"(…) os dossiers da União Europeia acabam por ser muito influenciados pelo que se passa na OIT e vice-versa. Ou seja, os Estados-membros da União Europeia, no seu conjunto, acabam por ter um peso e uma influência. Portanto, ao nível do trabalho e das relações laborais, julgo que há uma ligação muito grande". (Ent. 12)

"A União Europeia tem na legislação laboral muitas normas baseadas nas normas da OIT. É natural que assim seja, e o alargamento e a diversidade cultural afrouxem, num primeiro momento, a coesão de todos. São aspectos de discriminação, de liberdade de trabalho, na organização sindical aí não há grandes divergências. Mas olhe, isso é uma novidade que me dá". (Ent. 13)

"Eu julgo que estamos a viver um momento de mudança, do ponto de vista do relacionamento entre a OIT e a UE. No desenvolvimento das opções europeias, por exemplo, a Estratégia Europeia do Emprego, encontramos um distanciamento grande dos normativos da OIT. Julgo que isso é perfeitamente compreensível porque estamos a falar de um conjunto de países da UE em que essas questões estavam aparentemente estabilizadas, em que as questões dos direitos básicos e da democracia industrial eram relativamente consensuais. Julgo que hoje, com o aprofundamento do designado processo de globalização estamos a viver uma mudança significativa a esse nível. Essa mudança está relacionada com o protagonismo mais intenso que a OIT ganhou no espaço do debate e da construção de propostas no que se refere à dimensão social da globalização. (…) A primeira razão tem a ver com esse protagonismo que a OIT ganhou no domínio do debate

> sobre as questões da globalização e o seu impacto na esfera social. A segunda razão tem a ver com algum reforço, ainda que relativamente incipiente, da ambição da UE participar activamente nesse processo com presença própria e não apenas com a presença dos seus Estados-membros que é ainda o que acontece em muitos domínios da cena internacional. E depois, de forma um pouco mais especulativa, julgo que também tem a ver com o impacto do processo de alargamento da UE que vem aproximar os debates sobre as questões do trabalho, do trabalho digno e das relações industriais mais da Europa do que acontecia antes deste poderoso alargamento em termos de dimensão económica e social. Portanto, na confluência destes factores: um novo dinamismo e uma nova capacidade de produção de reflexão útil do ponto de vista dos processos sociais e políticos, a vontade da UE assumir as questões do trabalho e o facto da presidência alemã ter lançado no debate o conceito de *good work* que tem a ver com a própria OIT, embora talvez com uma agenda mais exigente. Tudo isto são factores que tornam mais denso e complexo o puzzle da articulação entre estas organizações internacionais. E julgo que abrem uma perspectiva mais interessante de trabalho conjunto entre a UE e a OIT". (Ent. 14)

Os actores sociais entrevistados têm, na sua maioria, algumas reservas em considerar a existência de uma democracia laboral em Portugal, nomeadamente no que diz respeito ao seu relacionamento com a OIT.

> "Nas Conferências Anuais, as delegações dos diferentes países aproveitam para fazer política diplomática. Acompanham as questões da OIT e outro tipo de matérias. A delegação governamental aproveita, de uma maneira geral, para fazer diplomacia, isto é, para fazer política. E então, o que é que faz? Convida o embaixador, as entidades que mais interessa convidar: franceses, belgas, alemães, se a questão tem mais a ver com a UE ou, se tem a ver países africanos, a vertente já é outra e em vez dos convites serem dirigidos num sentido, são dirigidos noutro. Digamos, faz-se muita política nestes trinta dias da conferência mundial da OIT. Por aquilo que me foi dado a ver, sou tentado a dizer que há uma tentativa de articular posições e de fazer diplomacia laboral, não vou dizer que essa diplomacia é global sob o ponto de vista dos diferentes parceiros que têm assento na organização, mas percebe-se claramente que há cada vez mais diplomacia laboral. Se não for em termos globais, é em termos individuais. Quando se defende uma determinada posição, é preciso fazer diplomacia. Disso não tenho a menor dúvida. Ou antes, se quisermos chamemos-lhe *lobbying*. Mas na OIT, ao nível das convenções, da produção de direito, se assim se pode chamar, que é feita anualmente, não tenho a menor dúvida que há. Se não há diplomacia, e eu acho que há diplomacia, é *lobbying*. Quando os países do sul da Europa dizem "nós precisamos de fazer verter para um qualquer projecto esta ou aquela vertente", têm necessariamente que falar com os outros para colher o seu apoio, senão está tudo condenado ao fracasso. Mas isto são exemplos de diplomacia laboral e eu creio que lhe podemos chamar outras coisas, mas ela está a fazer caminho e cada vez fará mais caminho porque vamos ganhando consciência de que sozinhos não conseguiremos fazer o que quer que seja". (Ent. 2)

"(…) acho que Portugal não tem uma diplomacia laboral. Aliás, a minha experiência não vem nesse sentido, não quero generalizar, mas eu acho que nós não tínhamos sequer uma política externa muito clara, muito menos uma política externa laboral". (Ent. 4)

"Acho que não existe e é uma lacuna grave (…)". (Ent. 9)

"(…) Há aqui uma ruptura, depois do 25 de Abril surge, na perspectiva da diplomacia laboral uma evolução no relacionamento entre Portugal e a OIT e a ideia de uma política laboral também voltada para o exterior que não existia, obviamente". (Ent. 11)

"(…) sim, mas pouco eficaz. Ou seja, os resultados do empenhamento que de facto o Estado português tem tido na sua política externa. Portugal não aparece como um daqueles países emblemáticos na OIT". (Ent. 12)

"(…) Eu distingo um período antes da abertura do escritório da OIT em Lisboa e um período depois da abertura do escritório da OIT em Lisboa. Este factor assume uma enorme relevância no nosso relacionamento com a instituição e tem vindo a justificar o facto de Portugal ter, no domínio da OIT, uma relevância enquanto actor superior ao que tem noutras organizações internacionais. Não sei se podemos ter a ambição de ter uma política externa à semelhança de outros países com outra ambição. Nós temos uma prática de cooperação externa no domínio social com os países de expressão portuguesa que é antiga. Mais recentemente, essa estratégia de cooperação tem vindo a ser partilhada com a nossa participação na OIT. Ou seja, há aqui uma dimensão de cooperação bilateral e multilateral. É uma lógica de cooperação externa e de acordo entre os parceiros. Se isso pode ser considerado diplomacia laboral, acho talvez um pouco excessivo. (…) Não sei se isso chegará para ter essa ambição, até porque tenho uma consciência profunda de que necessitamos de uma postura de extrema humildade, o que nem sempre acontece, no potencial de cooperação com essas zonas do mundo, porque em muitas dimensões os modelos de intervenção são muito distintos e por vezes a eficácia dos processos de cooperação torna-se bastante duvidosa, limitando-se apenas a auto alimentar os processos em si, justificam-se a si próprios, não tendo o objectivo de promover o desenvolvimento em países cuja dimensão formal da economia pode situar-se nos 10% ou 20%". (Ent. 14)

Finalmente, no que se refere às expectativas sociais face ao futuro da OIT, regista-se algum optimismo nas percepções recolhidas.

"Se eu estivesse em algum organismo de representação da OIT, aquilo que eu gostaria que fosse visto era a prestação de uma atenção muito especial ao fenómeno da globalização porque esse é absolutamente incontornável e incontrolável. Não há direito que regulamente estas matérias e podemos estar a comandar coisas terríveis para a humanidade num ponto qualquer do globo". (Ent. 2)

"Eu acho que a OIT é incontornável, de ponto de vista sindicalista, preocupado com estas questões do trabalho, como futuro das relações de trabalho, eu considero que a OIT é incontornável. Verifica-se uma desestruturação crescente das relações laborais: ao nível do

horário de trabalho, por exemplo, pela primeira vez inverte-se a tendência histórica da redução do horário. Isto é o princípio das relações laborais. Em Portugal o que se observa? Há 16 anos que há uma diminuição constante do salário real, o meu dinheiro hoje vale menos 6,5% do que valia há 6 anos atrás. Hoje existe uma maior abertura para o patrão exercer a sua autoridade e hierarquia a nível das relações de trabalho. Estamos à beira, por vários mecanismos, de varrer a proibição do despedimento por justa causa. Neste quadro de desestruturação do mercado trabalho, uma organização com as características e a matriz da OIT é fundamental. Eu não estou a ver que a regulação das relações laborais a nível internacional seja possível sem uma organização como a OIT. Claro, a nível nacional estamos cá para ver, mas esta organização, em termos gerais, é incontornável". (Ent. 3)

"Eu acho que a importância da OIT será cada vez maior, porque nesta fase acaba por ter muito impacto sobre a regulamentação de trabalho. Curiosamente, a organização, que antes do fenómeno da globalização era uma organização que se estava a voltar muito para o fenómeno de desenvolvimento, está a recentrar-se no sentido de estar muito atenta a intervir em relação a evolução do trabalho nos países mais desenvolvidos, nas novas formas de trabalho, nas implicações em termos de direitos de trabalho, em termos de relações de trabalho, em termos do papel dos sindicatos, do papel dos empregadores, do papel do diálogo social na regulação, etc. Parece-me que há um reforço da OIT". (Ent. 4)

"A OIT deve estar presente nos processos mundiais globais e deve ter uma visão do mundo de hoje, dos desafios que se colocam à economia global. E o mundo está francamente motivado. As pessoas querem organizações que ainda apontem caminhos e que tenham a possibilidade de se movimentar neste mundo global e sabem que os sindicatos não têm essa possibilidade". (Ent. 6)

"A OIT renasceu para os problemas laborais com este Director-geral, que vem de embaixador, etc. É outro organismo, de cariz mais social, ele deu uma importância grande a países, a aspectos que não são meramente de trabalho, são aspectos sociais, como são os da igualdade. Ainda se pode dizer que é social. A discriminação, acabar com o trabalho infantil, e muito concretamente, acabar com o trabalho forçado. Tem uma dimensão muito mais social do que tinha, menos centrada na parte meramente laboral, e mais centrada nos aspectos mais sociais. É, portanto, muito importante". (Ent. 7)

"Portugal tem todo o interesse, todos os países o têm, em continuar a apoiar toda a OIT, em continuar a apoiar o seu sistema normativo dentro desta perspectiva universal, como uma forma de assegurar a paz no mundo". (Ent. 8)

"A OIT arrisca-se a perder a eficácia no mundo actual, ou seja, a OIT, os seus ritmos, os seus mecanismos eram adaptados ao mundo, antes globalização, e deixou de estar em fase de actualização. Até porque começa a haver alguns instrumentos na cena internacional de regulação de algumas coisas que acabam por escapar depois a estes organismos internacionais globais. Ou seja, isto é uma conjectura de carácter geral: por um lado temos organismos internacionais onde estão os Estados todos, esses organismos, a começar pelas próprias Nações Unidas, não têm eficácia, não têm mecanismos, de facto, de eficácia". (Ent. 12)

> "Hoje em dia, mercê da globalização e dos desafios que a humanidade tem, sobretudo para uma crescente regulação, o papel da OIT é, a meu ver, absolutamente insubstituível. E isto não é uma afirmação gratuita. Vivemos num mundo em que das cem maiores economias mundiais, mais de metade são empresas e não países. Isto era completamente impensável há uns anos atrás. O que isso representa hoje neste mundo novo da prevalência do económico sobre o político e, mais do que isso, do financeiro sobre o político a implicar uma regulação que leve os países e as empresas a adoptarem mínimos que sejam aceitáveis para a condição humana é decisivo. Portanto, o papel da OIT é, a esse nível, determinante". (Ent. 15)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do duplo ponto de vista da consolidação do paradigma da governação laboral e da adjudicação internacional dos direitos humanos do trabalho, a OIT contribuiu para a estabilização do sistema de relações laborais em Portugal, sobretudo através da incorporação dos seus princípios normativos na legislação nacional, variando de acordo com as transformações ocorridas no mundo do trabalho associadas às diferentes fases de transição e consolidação democráticas, num cenário de governação global em que os Estados nacionais vão perdendo o seu poder regulatório.

Atendendo à evolução das relações laborais em Portugal, evidencia-se a acção da OIT enquanto agência internacional de promoção e protecção dos direitos dos trabalhadores, tendo dado um forte contributo para a elaboração do actual modelo de governação laboral, destacando-se as transformações ocorridas em termos da reconfiguração do mundo do trabalho português, nomeadamente, a redução do peso da intervenção estatal nos conflitos de trabalho e a crescente influência do espaço transnacional com implicações ao nível da (re)centralidade da intervenção da OIT no mundo do trabalho.

De acordo com a necessidade de uma mobilização política inovadora em termos de ampliação simbólica dos direitos dos trabalhadores, atendendo à dimensão da dignidade humana, evidenciam-se as potencialidades da *soft law* da OIT. A sua acção, mesmo não assumindo natureza judicial, baseia-se em instrumentos que se tornam efectivos devido à sua dimensão simbólica, ou seja, tanto a alusão nos discursos político-parlamentares como

o recurso ao sistema de queixas e reclamações traduzem mecanismos de legitimação através do uso simbólico do quadro de referência baseado nos princípios fundamentais da OIT.

Esta perspectiva de actuação baseada em mecanismos de *soft law* constitui a força da organização por se revelar mais adequada do que uma abordagem inflexível ausente de ponderação face às especificidades nacionais. Assim, paradoxalmente, sendo os instrumentos da OIT *soft law*, defende-se que detêm potencialidades semelhantes, ou até mesmo mais eficazes, que a *hard law*, dado o estatuto adquirido e a divulgação do quadro normativo da OIT junto da opinião pública no que diz respeito aos direitos humanos do trabalho.

A análise dos discursos parlamentares parece denunciar 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 influenciada pelo paradigma de governação laboral da OIT, o que fica patente na dupla perspectiva 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.

Os indicadores aqui utilizados, nomeadamente as alusões à OIT nos programas de governo e nos debates parlamentares e as informações recolhidas através das entrevistas, apontam no sentido da afirmação analítica da esfera política, isto é, da dimensão política da OIT e da

sua influência no sistema de relações laborais português. Os dados parecem evidenciar uma diminuição da mobilização do recurso exógeno constituído pela OIT, o que se explica, por um lado, pelo melhoramento da situação experimentada em Portugal no que diz respeito à dimensão geral da democracia laboral e, por outro lado, pela adesão à União Europeia, outra entidade exógena que contribuiu para a reconfiguração do sistema de relações laborais português.

CONCLUSÕES

Nas sociedades contemporâneas, o trabalho permanece como a principal via de subsistência, de preservação da auto-estima e de busca de reconhecimento social, num processo onde as novas sujeições e formas de exploração parecem ressuscitar problemas humanos que se julgava ultrapassados. Para além de garantia de subsistência, o trabalho acaba por determinar o que as pessoas podem ser e fazer nas outras esferas da vida social, ou seja, o mundo do trabalho ainda é, de múltiplas formas, uma fonte de identidade social forte, pelo que a inclusão ou exclusão em relação a este marca os estatutos sociais das pessoas nas sociedades.

Contudo, os trabalhadores têm-se revelado parte do mais numeroso grupo de pessoas vulneráveis ao desrespeito dos direitos humanos. Por mais que se degradem as condições de trabalho e de vida, se naturalizem a precariedade e aumentem as desigualdades e o desemprego, os resultados estão à vista de todos. Aliás, é a dimensão do sofrimento humano que intima os governos e as organizações internacionais a agir no pressuposto da defesa da dignidade humana.

As novas formas de exclusão parecem ser o reverso das oportunidades decorrentes da recomposição do mercado de trabalho e emprego gerado pela globalização, uma vez que a recomposição laboral tem apontado para a constituição de um segmento de trabalhadores com características de polivalência, mas também para a ampliação da atipicidade e precariedade das relações laborais, comprometendo a efectividade dos direitos humanos do trabalho.

Ao nível transnacional, a necessidade de uma regulação global do trabalho tem conduzido a OIT à promoção activa das formas de negociação e diálogo enquanto elementos de um trabalho digno. Os valores subjacentes à OIT, num mundo com problemas sociais de grande amplitude, afiguram-se de importância crescente nos dias de hoje, tendo em vista o objectivo da dignificação do trabalho e protecção dos trabalhadores.

Face às inegáveis mudanças introduzidas pela crise do Estado e os processos da sua descentralização, a construção europeia e os fenómenos da globalização, confirma-se a

importância crescente da dimensão informal e não institucional da governação das relações laborais e a consequente perda de centralidade da OIT. Perante os novos desafios enfrentados por aquela instituição internacional em termos de governação do mundo do trabalho, parece, assim, afigurar-se a necessidade de repensar a actuação da OIT, indo de encontro ao desafio identificado por alguns autores como consistindo fundamentalmente na reforma das instituições internacionais e na definição das redes e agendas de governação que efectivamente incluam as complexidades reais.

Uma abordagem dos direitos humanos na perspectiva da sua (in)efectividade conduz a uma análise em que as soluções transnacionais de composição dos litígios laborais assumem um crescente papel de complementaridade relativamente aos sistemas nacionais, sobretudo no actual contexto de globalização e de transnacionalização das relações laborais em que os estados nacionais evidenciam crescentes dificuldades na gestão da conflitualidade laboral.

Do duplo ponto de vista da consolidação do paradigma da governação laboral e da adjudicação internacional dos direitos humanos do trabalho, a OIT contribuiu para a estabilização do sistema de relações laborais em Portugal, sobretudo através da incorporação dos seus princípios normativos na legislação nacional, variando de acordo com as transformações ocorridas no mundo do trabalho associadas às diferentes fases de transição e consolidação democráticas, num cenário de governação global em que os Estados nacionais vão perdendo o seu poder regulatório.

Atendendo à evolução das relações laborais em Portugal, evidencia-se a acção da OIT enquanto agência internacional de promoção e protecção dos direitos dos trabalhadores, tendo dado um forte contributo para a elaboração do actual modelo de governação laboral, destacando-se as transformações ocorridas em termos da reconfiguração do mundo do trabalho português, nomeadamente, a redução do peso da intervenção estatal nos conflitos de trabalho e a crescente influência do espaço transnacional com implicações ao nível da (re)centralidade da intervenção da OIT no mundo do trabalho.

Ao nível internacional, o estudo das problemáticas do trabalho e dos direitos humanos tem sido alvo de consenso relativamente à consideração dos *core labour rights* enquanto direitos humanos fundamentais. Entende-se, a este propósito, que a *soft law* da OIT, atendendo à função de legitimação do direito, muitas vezes, designada de função educativa do direito

dada a sua utilização enquanto instrumento político de intervenção social não sancionatório, pode ter virtualidades ainda não devidamente exploradas.

De acordo com a necessidade de uma mobilização política inovadora em termos de ampliação simbólica dos direitos dos trabalhadores, atendendo à dimensão da dignidade humana, evidenciam-se as potencialidades da *soft law* da OIT. A sua acção, mesmo não assumindo natureza judicial, baseia-se em instrumentos que se tornam efectivos devido à sua dimensão simbólica, ou seja, tanto a alusão nos discursos político-parlamentares como o recurso ao sistema de queixas e reclamações traduzem mecanismos de legitimação através do uso simbólico do quadro de referência baseado nos princípios fundamentais da OIT.

Esta perspectiva de actuação baseada em mecanismos de *soft law* constitui a força da organização por se revelar mais adequada do que uma abordagem inflexível ausente de ponderação face às especificidades nacionais. Assim, paradoxalmente, sendo os instrumentos da OIT *soft law*, defende-se que detêm potencialidades semelhantes, ou até mesmo mais eficazes, que a *hard law*, dado o estatuto adquirido e a divulgação do quadro normativo da OIT junto da opinião pública no que diz respeito aos direitos humanos do trabalho.

A análise do contributo daquela normatividade para a efectividade dos direitos laborais permite confirmar a hipótese do sistema de queixas e reclamações da OIT constituir um indicador da inefectividade dos direitos humanos do trabalho em Portugal, traduzindo-se numa via de recurso de acesso à justiça laboral, isto é, enquanto instância de resolução transnacional dos conflitos laborais gerados no espaço nacional. Por outro lado, a importância do recurso ao sistema de queixas e reclamações da OIT reside também na função simbólica associada ao efeito de constrangimento sobre o Estado alvo de queixas face àquela organização e aos restantes países-membros.

A análise dos discursos parlamentares parece denunciar 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.

A evolução do sistema de relações laborais português foi amplamente influenciada pelo paradigma de governação laboral da OIT, o que fica patente na dupla perspectiva 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.

Os dados parecem evidenciar uma diminuição da mobilização do recurso exógeno constituído pela OIT, o que se explica, por um lado, pelo melhoramento da situação experimentada em Portugal no que diz respeito às dimensão geral da democracia laboral e, por outro lado, pela adesão à União Europeia, outra entidade exógena que contribuiu para a reconfiguração do sistema de relações laborais português.

Paralelamente, assistiu-se à diminuição da intervenção estatal no domínio das relações laborais. Apesar dos indicadores do decréscimo da intervenção do Estado sem objecto de uma breve análise, sabe-se que este recurso ocorre sobretudo aos níveis da mediação, da conciliação e da Inspecção-geral do Trabalho (embora a sua intervenção varie ao longo dos mesmos períodos).

Relativamente ao papel da OIT na governação das relações laborais e promoção dos direitos humanos do trabalho, atendeu-se, no âmbito desta investigação, às transformações ocorridas em termos da reconfiguração laboral, nomeadamente, à redução do peso da intervenção estatal nos conflitos de trabalho e à crescente influência do espaço transnacional, concluindo que essas mutações têm impactos ao nível do reposicionamento da centralidade daquela organização no mundo do trabalho.

No que diz respeito à promoção da efectividade das normas nacionais por parte da OIT, analisaram-se os efeitos da mobilização dos mecanismos de controlo especial sobre o Estado, o direito e o sistema de relações laborais nacional. O recurso ao sistema de queixas e reclamações da OIT evidencia a inefectividade dos direitos humanos do trabalho em Portugal, traduzindo-se a mobilização da adjudicação internacional numa via de recurso de acesso à justiça laboral. Por outro lado, a mobilização do direito internacional através dos mecanismos de controlo especial consiste num valioso argumento ao nível nacional que, não assumindo natureza judicial ou mesmo parajudicial, consiste, ainda assim, num mecanismo efectivo de legitimação. Conclui-se, então que esta perspectiva de actuação baseada em mecanismos de *soft law* constitui a mais-valia daquela organização, constituindo-se numa abordagem flexível e ponderada face às especificidades nacionais.

No entanto, permanece a dúvida de saber se a dimensão social da globalização, preconizada pela OIT e onde o diálogo social transnacional é acolhido, terá alguma potencialidade emancipatória no confronto com o consenso neoliberal hegemónico, onde o trabalho continua a ser encarado como uma mercadoria. Assim, no actual contexto em que se impõe a defesa e promoção dos direitos dos trabalhadores, a OIT depara-se com novos desafios, quer a nível da sua actividade normativa, quer no campo da aplicação das normas internacionais do trabalho.

A problemática abordada na presente dissertação centrou-se na governação das relações laborais e no papel da OIT desempenhado neste âmbito, destacando-se o seu contributo para a promoção e implementação do trabalho digno num contexto de crescente precarização e flexibilização das relações laborais, bem como os desafios enfrentados decorrentes das transformações ocorridas. Não se tratando de um estudo exaustivo, procurou-se, ainda assim, contribuir para o debate, suscitando questões capazes de estimular futuras reflexões e discussões mais complexas.

BIBLIOGRAFIA

Adams, Roy J. (2006), *Labor's human rights: a review of the nature and status of core labor rights as human rights*.

Arnaud, André-Jean (2003), *Critique de la Raison Juridique 2. Gouvernant sans Frontières: Entre Mondialisation et Post-Mondialisation*. Paris: L.G.D.J.

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

Aron, Raymond (1998). *Dix-huit leçons sur la société industrielle*. Paris: Éditions Gallimard.

Bárcia, Paulo (2005), "Escritório da OIT em Lisboa. Uma presença activa junto dos parceiros portugueses. Uma interface com a Lusofonia", *Sociedade e Trabalho*, n.º 25, pp. 53-61.

Beck, Ulrich (2000), *The brave new world of work*. Cambridge: Polity Press.

Blanchard, Francis (2004), *L'Organisation internationale du travail. De la guerre froide à un nouvel ordre mondial*. Paris: Éditions du Seuil.

Blanpain, Roger; Engels, Chris (eds.) (1998). *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. Dordrecht: Kluwer Law International.

Bourdieu, Pierre; Teubner, Gunter (2000), *La fuerza del derecho*. Bogotá: Ed. Uniandes.

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

Campos, Maria de Fátima Falcão de (1994), "Comité da Liberdade Sindical: queixas apresentadas contra o Governo Português", *Textos em homenagem à OIT*. Lisboa: Conselho Económico e Social.

Carrillo Salcedo, J. A. (2003), *Soberania de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporâneo*. Madrid: Tecnos.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Família (1995), Democracia, Tripartismo e Concertação Social. Comemorações do 75.ºaniversário da OIT e do 50.º aniversário da Declaração de Filadélfia, Lisboa: Colóquio Parlamentar.

Conselho Económico e Social (1992), A democratização e a OIT. Presidência de Portugal à Conferência Internacional do Trabalho. Lisboa: CES.

Crouch, C. (2005), *Capitalist diversity and change: recombinant governance and institutional entrepreneurs*. Oxford: Oxford University Press.

Cruz, Héctor; Potobsky, Geraldo von; Swepston, Lee (1996), The International Labor Organization: the international standards system and basic human rights. Colorado: Westview Press.

Duffield, Mark (2001), *Global Governance and the New Wars*. Londres: Zed Books.

Elsmark, Ivan (1997), A brief introduction to the ILO and its archives. Geneva, ILO.

Erbès-Seguin, Sabine (1996). *La sociologie du travail.* Paris: La Découverte.

Ewald, François (1993), *Foucault, a norma e o direito.* Lisboa: Veja.

Falk, R. (1998), Law in na Emerging Global Village. A Post-Westphalian Perspective. Ardsley: Transnatiional Publishers.

Fashoyin, Tayo (2004), "Tripartite cooperation, social dialogue and national development", *Internacional Labour Review*, Vol. 143, n. º4. Genebra: International Labour Office. pp. 341-372.

Ferrari, Vincenzo (1989), *Funciones del derecho*. Madrid: Editorial Debate.

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

Ferreira, António Casimiro (2005), Trabalho procura justiça: os tribunais de trabalho na sociedade portuguesa. Coimbra: Almedina.

Ferreira, António Casimiro (2003), *Trabalho procura Justiça: A Resolução dos Conflitos Laborais na Sociedade Portuguesa*. Tese de doutoramento. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Ferreira, António Casimiro (2002), "O sistema português de resolução dos conflitos de trabalho: dos modelos paradigmáticos às organizações internacionais", António Casimiro Ferreira e José Manuel Pureza (orgs.), *A teia global – Movimentos sociais e instituições*. Porto: Edições Afrontamento, pp. 103-123.

Ferreira, António Casimiro (2001), "Para uma concepção decente e democrática do trabalho e dos seus direitos", in B. S. Santos (org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* Porto: Edições Afrontamento.

Ferreira, António Casimiro; Pureza, José Manuel (org.) (2001a). *A teia global – Movimentos sociais e instituições*. Porto: Edições Afrontamento.

Ferreira, António Casimiro; Costa, Hermes Augusto (1999). "Para uma sociologia das relações laborais em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 52/53, pp. 141-162.

Flanagan, Robert J.; Gould, William B. (ed.) (2003), *International Labor Standards, Globalization, Trade and Public Policy*. Stanford University Press, pp. 1-129.

Ghai, Dharam (2006), *Decent Work: objectives and strategies*. Genebra: ILO

Gorz, André (2004), Métamorphoses du travail - Critique de la raison économique. Paris: Éditions Gallimard.

Gross, James A. (ed.) (2006), *Workers' rights as human rights*. Cornell University Press.

Guilhot, Nicolas (2000), "Review Essay - Le Nouvel Esprit du Capitalisme", *European Journal of Social Theory*, 3. Londres: Sage, pp. 355-379.

Gurvitch, Georges. (1986) *A vocação actual da Sociologia*. Lisboa : Edições Cosmos.

Hansenne, Michel (1992), "A Democratização e a OIT – Relatório do Director-Geral" *in A Democratização e a OIT. Presidência de Portugal à Conferência Internacional do Trabalho*. Lisboa: CES, pp. 75-126.

Hansenne, Michel (1999), *Un Garde-fou pour la mondialisation*. Genebra: Editions Zoé.

Hassel, Anke (2008), "The Evolution of a Global Labor Governance Regime", *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 21, N.º 2, 231-251.

Haworth, Nigel; Hughes, Stephen (2003), "International Polítical Economy and Industrial Relations", *British Journal of Industrial Relations*, Volume 41, Issue 4, 665-682.

Held, David et al. (1999), Rethinking Globalization: an Analytical Framework in Global Transformation. California: Stanford University Press, pp. 14-20.

Hespanha, António Manuel (2007), *O Caleidoscópio do Direito. O Direito e a Justiça nos dias e no mundo de hoje*. Coimbra: Almedina.

Hyman, R. (2005), "Shifting dynamics in international trade unionism: Agitation, organization, bureaucracy, diplomacy", *Labour History*, v.46, n.º 2, pp. 137-154.

Hyman, Richard (2002), "Europeização ou erosão das relações laborais?" *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 62. Coimbra: CES.

ILO (2007), *Global Employment Trends*. Genebra: ILO.

ILO (2006), *Implementing the Global Employment Agenda: Employment strategies in support of decent work*. Genebra: ILO.

ILO (2003), The ILO: what it is, what it does. Genebra: ILO.

ILO (2001), *Reducing the Decent Work Deficit: A global challenge*. Report of the Director-General, International Labour Conference, 89th Session. Genebra: ILO.

Jenks, C. Wilfred (1969), *Universality and ideology in the ILO*. Genebra: Graduate Institute of International Studies.

Jonge, Alice de (2004) "Global Economic Forces and Individual Labour Rights: An Uneasy Coexistence" *in Human Rights & Human Welfare*, Nº 4. Graduate School of Internacional Studies: Univ. of Denver, pp. 107-118.

Kahn-Freund, Otto (1977), *Labour and the Law*. Londres: Stevens.

Keller, B. (2000), The emergence of regional systems of employment regulation: the case of the European Union. Paper presented to the 12th IIRA World Congress.

Kaufman, Bruce E. (2004), *The global evolution of industrial relations*. Genebra: OIT.

Lafer, C. (1989), *A Reconstrução dos Direitos Humanos. Um Diálogo com o Pensamento de Hannah Arendt*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.

Leisink, P.; Hyman, R. (2005), "Introduction: the dual evolution of Europeanisation and varieties of governance". *European Journal of Industrial relations*, Vol. 11, Nº 3, pp. 277-286.

Léonard, Evelyne *et al.* (2007), *New structures, forms and processes of governance in European industrial relations*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Lipset, Seymour Martin (1992), *Consenso e conflito: ensaios de sociologia política*. Lisboa: Gradiva.

Lobo, Marina Costa; Lains, Pedro (orgs.) (2007), *Em nome da Europa, Portugal em mudança (1986-2006)*. Estoril: Principia Editora.

Lopes, Maria Helena Robert (1994), "A influência das convenções da organização internacional do Trabalho no direito Português", *Textos em homenagem à OIT,* Conselho Económico e Social, Lisboa

Lopes, Maria Helena Robert; Paccetti, Teresa (1997), *A OIT – A actualidade da sua acção no contexto do mundo do trabalho. Fórum Emprego, Formação e Trabalho*. Lisboa: Ministério para a Qualificação e o Emprego, pp. 459-473.

Margalit, Avishai (1998), *The Decent Society*. Harvard University Press.

Marginson, P.; Sisson, K. (2004), *European integration and industrial relations: multi-level governance in the making*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Maupain, Francis; Senarclens, Pierre de (dir.) (2000), "L'OIT devant le défi de la mondialisation: de la réglementation à la régulation internationale du travail ?", *Maîtriser la mondialisation – La régulation sociale internationale*.

Mcintyre, Richard (2003), "Globalism, Human Rights and the Problem of Individualism" *in Human Rights & Human Welfare*, Vol. 3. Center on Rights Developments, pp.1-14.

Miranda, Jorge (2006), *Curso de Direito Internacional Públi*co, 3ª edição. Lisboa: Principia.

O'Donovan, Patrícia (2002), "Poverty: Role of Governance and Social Dialogue". http://training.itcilo.it/decentwork/StaffConf2002/presentations/PO'D%20Turin.ppt#256,1,Poverty: Role of Governance and Social Dialogue

OIT (2005), Por uma globalização justa: criar oportunidades para todos. Lisboa: Celta.

Peters, G. B. (2000), "Governance and comparative politics", J. Pierre (ed.), *Debating governance. Authority, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 36–53.

Pureza, José Manuel (2007), "Caminhos e descaminhos da paz cosmopolita", Isabel Estrada Carvalhais (coord.), *Cidadania no pensamento político contemporâneo*. Estoril: Principia Editora.

Pureza, José Manuel (org.) (2005), Prevenção de Conflitos Armados, Cooperação para o Desenvolvimento e Integração Justa no Sistema Internacional. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Pureza, José Manuel (2001), "Para um internacionalismo pós-vestefaliano", *Globalização: fatalidade ou utopia?* Boaventura de Sousa Santos (org.). Porto: Afrontamento.

Pureza, José Manuel (1998), O Património Comum da Humanidade Rumo a Um Direito Internacional da Solidariedade? Porto: Afrontamento.

Rifkin, Jeremy (1996), *La fin du travail*. Paris: Éditions La Découverte.

Rodrigues, Nascimento (1995), Democracia, tripartismo e concertação social. Comemorações do 75º aniversário da OIT e do 50º aniversário da Declaração de Filadélfia. Colóquio Parlamentar. Lisboa: Comissão de Trabalho, Segurança Social e Família.

Rodrigues, Nascimento (1994), "Democracia, tripartismo e concertação", *Textos em homenagem à* OIT. Lisboa: Conselho Económico e Social, pp. 11-40.

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

Santos, Boaventura de Sousa (2006), "Para uma concepção intercultural dos Direitos Humanos", *A Gramática do Tempo: Para uma Nova Cultura Política*. Porto: Edições Afrontamento. 401-435.

Santos, Boaventura de Sousa (2002), "Legal Plurality and the Time-Spaces of Law: the local, the national and the global", *Toward a new legal common sense*. Londres: Butterworths.

Santos, Boaventura de Sousa; Jenson, Jane (eds.) (2000), *Globalizing institutions: case studies in social regulation and innivation*. Aldershot: Ashgate.

Santos, Boaventura de Sousa (1998), *Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*. Lisboa: Gradiva.

Santos, Boaventura de Sousa (1993), "O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semi-periferia: o caso português", *Portugal: um retrato singular*. Porto: Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa (1985), *Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português*. Lisboa: ICS.

Santos, Cecília MacDowell (2007), "Transnational legal activism and the state: reflections on cases against Brazil in the Inter-American Comission on Human Rights", *Sur – International Journal on Human Rights*, 7, 29-59.

Schnapper, Dominique (1997). *Contre la fin du travail*. Paris: Les éditions textuel.

Schobben, R. (2000), "New governance in the European Union: a cross-disciplinary comparison", *Regional and Federal Studies*, Vol. 10, Nº 2, pp. 35–61.

Scott, J.; Trubek, D. (2002), 'Mind the gap: law and new approaches to governance in the European Union', *European Law Journal*, Vol. 8, Nº 1, pp. 1–18.

Smismans, S. (2004), Law, legitimacy and European governance. Functional participation in social regulation. Oxford: Oxford University Press.

Smith, Gordon (2000), Altered States: Globalization, Sovereignty and Governance. IDRC Books.

Stoker, Gerry (1998), "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 155, pp. 19-30.

Supiot, Alain (2003), *Governing Work and Welfare in a New Economy*. New York: Oxford University Press, pp. 376-406.

Supiot, Alain (1999). "Transformations du travail et devenir du droit du travail: une prospective européenne", *Revue Internationale du Travail*, vol. 138, nº 1, pp. 33-52.

Sussekind, Arnaldo (2004), *Um Construtor do Direito do Trabalho*. São Paulo: Renovar.

Thomas, Albert (1996), "The International Labour Organisation. Its origins, development and future". *International Labour Review*, Vol. 135, Nº 3-4.

Trubek, David M. *et al.* (2005), "'Soft Law', 'Hard Law' and European Integration: Toward a Theory of Hybridity". *Jean Monnet Working Paper* 02/05. Nova Iorque: NYU School of Law.

Trubek, David M. *et al.* (2000), "Transnationalism in the Regulation of Labour Relations: International Regimes and Transnational Advocacy Networks". *Law and Social Inquiry, Vol. 25, Nº. 4*. University of Chicago, pp. 1187-1209.

Turner, Bryan S. (2006), *Vulnerability and Human Right*s. Pennsylvania: University Press.

Visser, Jelle (2006), "Union Membership Statistics in 24 countries", *Monthly Labor Review*, vol. 129, n.º 1.

Weiler, Paul (1990), *Governing the Workplace*. Cambridge: Harvard.

Woodiwiss, Anthony (2003), *Making Human Rights Work Globally*. London: Glass House Press.