



A OIT e as condições de trabalho em Portugal

Marina Pessoa Henriques

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal. E-mail: marina@ces.uc.pt

Resumo: Este artigo questiona até que ponto a normatividade da Organização Internacional do Trabalho (OIT) se faz sentir ao nível nacional na fixação das relações laborais e das condições de trabalho, perspectivando o sistema de controlo especial da OIT (queixas e reclamações) enquanto instância de recurso transnacional no domínio da adjudicação internacional dos direitos humanos do trabalho. Considerando que a intervenção da OIT em Portugal ocorreu principalmente por via da incorporação nas normas, nas instituições e nas relações laborais do modelo assente nos princípios de tripartismo, diálogo social e democracia laboral, atende-se a um conjunto de elementos teórico-conceptuais fundamentais para esta reflexão, segue-se uma orientação contextualizadora dos padrões de relacionamento entre Portugal e a OIT e concede-se autonomia analítica ao sistema de controlo especial daquela organização. Tendo em conta que as soluções transnacionais de composição dos litígios laborais assumem um papel de crescente complementaridade relativamente aos sistemas nacionais, atende-se ao papel desempenhado pela OIT através dos procedimentos de queixas e reclamações, testando a hipótese deste sistema configurar uma situação de uso simbólico do direito, pelo seu papel enquanto mecanismo político de legitimação dos direitos laborais em causa, constituindo um indicador da inefetividade dos direitos do trabalho em Portugal.

Palavras-chave: direitos humanos do trabalho, *soft law*, OIT, trabalho digno, condições de trabalho.

ILO and working conditions in Portugal

Abstract: This article discusses the dynamics of the relationship between Portugal and the International Labour Organisation (ILO), examining the extent to which its normativity is felt at national level in the setting of labour law and industrial relations, and foresees the ILO's special procedures (claims and complaints) as an instance of transnational action in the field of international labour human rights. Regarding the promotion of national standards effectiveness by the ILO, this paper analyses the effects of mobilization of the special control mechanisms over the state, law and labour relations system, since the use of the ILO's complaints system seems to express the ineffectiveness of labour human rights in Portugal, consisting the mobilization of the international adjudication in a legal appeal to the access of labour justice. As the influence of the ILO in Portugal occurred primarily according to the model based on the principles of tripartism, social dialogue and labour democracy, we focus on a set of fundamental theoretical and conceptual elements for this reflection, following a contextualized orientation of the patterns of relationship between Portugal and the ILO and giving analytical autonomy to the special control systems of that organization.

Keywords: labour human rights, *soft law*, ILO, decent work, working conditions.

Introdução¹

A reflexão acerca das condições de trabalho afigura-se de particular relevância face ao actual contexto de crise económica que tem produzido efeitos diretos sobre o mundo do trabalho, implicando desafios relacionados com a flexibilização das relações laborais e a precarização dos mercados de trabalho. O aumento dos problemas no domínio laboral tem-se revelado sobretudo nos números do desemprego e no défice de trabalho digno. O desemprego global aumentou em 2013, atingindo mais de 26 milhões de pessoas na Europa e cerca de 200 milhões de pessoas em todo o mundo. Por outro lado, estima-se que existam 839 milhões de trabalhadores a ganhar menos de 2 dólares por dia, o que representa um terço da força de trabalho mundial (OIT, 2014).

A não efectividade dos direitos dos trabalhadores, a atipicidade e precariedade dos padrões de integração e de laboralidade² e o próprio desemprego constituem violações dos direitos humanos que ocorrem não só no sul global mas também nos países ditos mais desenvolvidos (Santos, 2006). 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 trabalho³, a presente reflexão acerca das condições de trabalho privilegia a escala de análise transnacional, questionando se os direitos humanos do trabalho podem aspirar à condição de “global” (Ferreira, 2003: 283-288) ou se, 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

¹ Este texto beneficia de algumas reflexões desenvolvidas no âmbito do doutoramento em Direito, Justiça e Cidadania no Séc. XXI, das Faculdades de Economia e Direito da Universidade de Coimbra. Por outro lado, num estudo recente, financiado pela FCT e coordenado pelo Prof. Doutor António Casimiro Ferreira, tratei algumas problemáticas no âmbito da regulação internacional da OIT, embora com um enquadramento teórico-metodológico distinto do que privilegio neste artigo. Anteriormente, o interesse pela temática do relacionamento entre Portugal e a OIT decorreu da participação no projeto de investigação “OIT e Portugal: dinâmicas de uma relação”, promovido pelo Escritório da OIT em Lisboa.

² A este propósito, estudos recentes (OIT, 2014) 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”.

³ 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).

do trabalho através do recurso a um modelo de análise das influências exógenas às relações laborais em Portugal.

O conceito de trabalho digno da OIT, considerado uma referência no mundo do trabalho, nomeadamente no âmbito das políticas de emprego e em matéria de coesão social, assume particular centralidade nesta reflexão, estando em estreita articulação com o objetivo de escrutinar a influência dos mecanismos da OIT na fixação das relações laborais e das condições de trabalho em Portugal. As suas características de *soft law*, nomeadamente por não defender uma aplicação absoluta e universal, estabelecendo, contudo, um conjunto de padrões mínimos que todas as sociedades devem alcançar, são também objeto de análise.

A opção de recorrer a uma perspectiva de análise institucionalista dos direitos laborais 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 da influência da OIT na fixação das condições de trabalho em Portugal segue aqui um procedimento analítico baseado na agregação de interacções entre Estado, sociedade civil, parceiros sociais, administração do trabalho e influências político-normativas exógenas, aferindo do seu impacto nas situações de regulação institucional do mundo do trabalho e da democracia laboral⁴.

O texto encontra-se estruturado em três eixos de análise. Em primeiro lugar, apresenta-se uma discussão teórico-conceitual 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, apresentando-se a agenda do trabalho digno afeiçoada ao caso português. Finalmente, em terceiro lugar, toma-se como principal indicador da adjudicação internacional dos direitos 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, enquanto instância de resolução transnacional dos conflitos laborais gerados no espaço nacional, configurar uma situação de uso simbólico do direito, pelo seu papel enquanto mecanismo político de legitimação dos direitos laborais em causa, constituindo um indicador da inefetividade dos direitos do trabalho em Portugal.

A operacionalização metodológica seguida neste artigo privilegiou uma abordagem qualitativa no que diz respeito à análise de conteúdo da documentação relativa ao controlo especial, das queixas e reclamações. Procedeu-se à inventariação e análise dos

⁴ A importância da democracia laboral tem sido salientada por autores de referência. Confirmam-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 teletrabalho. 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, enquanto director da OIT, insistiu no requisito das condições democráticas para a verdadeira implementação do trabalho digno.

processos das queixas e reclamações submetidos à OIT contra Portugal, quer por países membros da OIT, quer por organizações profissionais, por incumprimento da aplicação das convenções. Foram analisados um total de 57 processos, desde a primeira queixa apresentada contra Portugal em 1961, até à mais recente, formalizada em 2014. Procurou-se fazer um rastreamento das principais temáticas e dos atores sociais envolvidos, de acordo com a contextualização do momento histórico da formalização das queixas e reclamações. Esta análise teve por base várias fontes de informação, nomeadamente, o acervo de documentos obtidos em colaboração com o escritório da OIT em Lisboa, a vasta informação disponível na página web da OIT⁵ e a imprensa.

1. Para uma sociologia crítica dos direitos humanos do trabalho

No presente ponto desenvolve-se uma reflexão acerca dos desafios enfrentados pelo mundo do trabalho contemporâneo, destacando-se a análise crítica da (in)efetividade dos 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), reflete-se sobre a cisão entre a tradição dos direitos civis e políticos e a tradição dos direitos económicos e sociais de acordo a perspetivação 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*⁶, 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, encarando-os 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 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.

⁵ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11110:0::NO::P11110_COUNTRY_ID:102815

⁶ 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 doutrinária 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, pág. 235).

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 vetor normativo, traduzido em textos jurídicos internacionais que cobrem hoje a totalidade das esferas em que se joga a dignidade humana; um vetor procedimental, materializado no afinamento progressivo de sistemas de fiscalização internacional do cumprimento dos direitos humanos plasmados nos tratados; um vetor institucional, consistindo no sistema de protecção internacional dos direitos humanos, 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* (Pureza, 2007: 77-78) o seu instrumento efetivo privilegiado⁷.

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.

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 culturais⁸.

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, estão associados a 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 trabalho⁹, o que está em causa é o contrariar da ideia de um certo privilégio

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ De acordo com estimativas da OIT, os acidentes de trabalho provocaram mais mortes do que os conflitos armados, as catástrofes naturais ou as pandemias. Em todo mundo, ocorrem por ano mais de 250 milhões de acidentes de trabalho. Por dia, uma média de 5 mil trabalhadores morre vítima de acidente de trabalho ou doença profissional, o que perfaz um total de 2,5 milhões de mortes/ano (OIT, 2005).

dos direitos humanos de carácter político ou cívico por contraposição aos direitos sociais, o que significa defender a tese da não divisibilidade dos direitos humanos¹⁰.

Deste modo, afigura-se relevante que a ordem jurídica internacional seja dotada de instrumentos que vinculem os Estados a adotar 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.

Ainda 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 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. Regista-se, efetivamente, um 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, parecendo incongruente o privilégio atribuído aos direitos humanos de primeira geração do ponto de vista da sua justiciabilidade.

O argumento da justiciabilidade dos direitos humanos civis e políticos que conferem o maior grau de efectividade a este tipo de normatividade é contraposto 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 inefetividade bastante elevado (Woodiwiss, 2003: 4-10). Pode-se afirmar que, mesmo no plano dos direitos humanos internacionais, existe uma clivagem entre a *hard law* dos direitos humanos civis e políticos e a *soft law* dos direitos económicos, sociais e culturais.

¹⁰ Partindo de uma perspectiva fundada na indivisibilidade dos direitos humanos, ao efetuar uma mudança de escala na análise dos direitos humanos, tendo por unidade de análise o mundo do trabalho para verificar o estado dos direitos humanos, revela-se a importância dos direitos sociais, exatamente por haver mais pessoas vítimas de violações destes direitos do que de violações de direitos civis e políticos, em que é muito mais evidente a presença dos elementos de sofrimento, como o que acontece com as situações de guerra ou de crime.

Defende-se, neste artigo, a importância de uma sociologia dos direitos humanos (Woodiwiss, 2003; Turner, 2006) assente em reflexões críticas acerca do mundo do trabalho. 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, ao invés de uma perspectiva dos direitos humanos como fins. Esta metodologia deverá permitir uma conceptualização nos termos da qual nenhum direito humano pode substituir outro, defendendo, por isso, a indivisibilidade dos dois conjuntos de direitos humanos.

Privilegia-se uma perspectiva político-legal e institucionalista, com o objetivo de tratar a problemática dos direitos humanos do trabalho como uma questão de arquitetura do sistema mundial de protecção dos direitos dos trabalhadores. De acordo com a abordagem institucionalista, salientam-se as potencialidades do conceito de trabalho digno da OIT que procura criar condições para a efectividade de uma cidadania laboral à escala global. Esta perspectiva aproxima-se das proposições do institucionalismo que colocam a questão da legitimidade no debate e destacam o papel exercido pelos sistemas simbólicos e os sistemas de conhecimento, identificados como instituições sociais.

2. Da *soft law* da OIT à agenda do trabalho digno

O Código Internacional do Trabalho da OIT constitui uma expressão da perspectiva político-legal institucionalista que tem o objectivo de alcançar maior justiça à escala global. Atende-se, neste caso, ao paradigma da promoção dos direitos humanos da OIT¹¹ assente na Declaração dos Princípios Fundamentais da OIT de 1998¹² que, dada a ausência de características como a obrigação, a uniformidade ou a justiciabilidade, é classificado de *soft law*¹³.

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

¹¹ *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.*

¹² *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.*

¹³ *Este conceito, apesar de não ter um significado unívoco, é utilizado no presente artigo referindo-se a enunciados normativos formulados enquanto princípios abstratos e a resoluções não vinculativas de organizações internacionais.*

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 (Trubek *et al.*, 2005).

Contudo, a *soft law*, a desjudicialização e a desjuridificação¹⁴, 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, constituindo o *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).

No actual contexto de crise económica, as contradições sociais e os desafios ao direito e à justiça laboral exigem não só a reconstrução da concepção dominante do Estado¹⁵, 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 sua protecção efectiva. Face às limitações verificadas ao nível nacional, ganha importância a mobilização da protecção dos direitos humanos ao nível 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; e desenvolvimento de mecanismos de prevenção.

Por outro lado, alguns autores (Trubek *et al.*, 2000) vêm defendendo uma visão transnacional sobre as relações laborais que “rejeita a ideia de que as possibilidades de regulação são limitadas pela escolha entre o nacional e o global, entendendo 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”. 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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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 (Henriques, 2010).

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.

3. Portugal e a OIT

Portugal é hoje atravessado por inúmeras dinâmicas de reconfiguração do espaço regulatório tradicionalmente ocupado pelo Estado¹⁶. 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, dinâmicas de padronização das políticas públicas e dos respectivos suportes institucionais e uma substituição da administração impositiva por formas negociadas de governação.

A par desta tendência de desnacionalização (Ferreira, 2012: 77-78), é inegável que as grandes proclamações de direitos ocorrem à 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, pág. 75).

Todavia, fenómenos como o desemprego, o trabalho precário, o trabalho infantil, a falta de condições de trabalho, a discriminação étnica e sexual, etc., resultam de uma matriz de combinações entre 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 (Ferreira, 2005).

Em Junho de 1998 foi adotada 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 efetivo do direito de negociação coletiva, a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, a abolição efetiva do trabalho infantil e a eliminação da discriminação em matéria de emprego e profissão (Blanchard, 2004; Hansenne, 1999).

Assim, face à premência de 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 do trabalho, aproximamo-nos do conceito de

¹⁶ 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 atores privados.

trabalho digno preconizado pela OIT centrado na promoção de uma cidadania laboral de base sociológica e de ambição normativa transnacionais (Ghai, 2006), 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.

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 por se configurar 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.

Considera-se que a prossecução dos objetivos 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).

4. O recurso ao sistema de queixas e reclamações e as condições de trabalho em Portugal

Centrando a sua ação na dignificação do trabalho e da protecção dos trabalhadores e das suas famílias, a OIT dispõe de dois tipos de instrumentos jurídicos fundamentais, que consistem no sistema de controlo regular, constituído pelas convenções e

recomendações; e o sistema de controlo especial, das queixas e reclamações¹⁷. As convenções 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. As queixas e reclamações 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 atores que podem depositar os casos na OIT.

Neste ponto dedicado à análise dos órgãos de controlo especial da OIT revelam-se as “opções” e as “vertentes” utilizadas pela OIT no controlo das normas internacionais do trabalho. O acompanhamento e controlo da efetividade 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 atuação da OIT (Alston, 2005) de base legal (Blanpain, 2004, pág. 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 perspetivados, conforme anteriormente mencionado, como uma “instância de recurso” transnacional para os conflitos laborais gerados no espaço nacional, desde logo porque no caso português se tem verificado um desfasamento entre o compromisso junto da OIT, assumido nos momentos de ratificação, e o seu cumprimento normativo (Rodrigues, 2013).

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.

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 (Ferreira, 2005). O “esgotamento” do sistema nacional de resolução dos conflitos e do diálogo social no plano nacional encontra um equivalente funcional adjudicativo nos mecanismos de controlo especial, estando a sua mobilização fortemente vinculada à tradição e padrão dos sistemas de relações laborais nacionais. Os momentos de maior crise e conflitualidade sociais nacionais podem 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

¹⁷ No que diz respeito ao papel desempenhado pela OIT enquanto agência de regulação transnacional dos conflitos laborais, a par dos mecanismos de controlo regular e especial, devem mencionar-se: a constituição de comissões de inquérito, a atividade do Comité de Liberdade Sindical, e os mecanismos de implementação dos *core labour standards*. Presentes em todas estas modalidades de encaminhamento de conflitos laborais estão os parceiros sociais, pelo que a atividade da OIT, enquanto forma de resolução de conflitos laborais, está diretamente relacionada com o princípio associativo e do diálogo social.

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 atuação dos parceiros sociais (Estado incluído), isto é, enquanto contrapoder regulador do desequilíbrio de poderes entre as partes.

No caso português, a evolução do sistema de relações laborais português parece ter sido amplamente influenciada pelo paradigma de governação laboral da OIT, o que fica patente na dupla perspetiva do efeito de legitimação do discurso baseado nos seus referenciais normativos e na mobilização político-jurídica do recurso ao sistema de queixas e reclamações, dando conta da inefetividade dos direitos humanos do trabalho em Portugal e ilustrando a reconfiguração da relação entre o Estado e a sociedade civil do trabalho.

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

No que diz respeito às queixas em matéria de liberdade sindical, importa recordar que a liberdade sindical e a negociação coletiva são princípios fundadores da OIT. Após a adoção da Convenção n.º 87 (liberdade sindical e proteção do direito sindical) e da Convenção n.º 98 (direito de organização e de negociação coletiva), 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.

Após o Conselho de Administração entender que o caso deve ser analisado pelo Comité de Liberdade Sindical, as organizações profissionais aguardam pela sua apreciação. Em Portugal, tal como ocorreu 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 recetibilidade; 2) apreciação favorável ao Governo; 3) apreciação favorável à organização sindical. Todas as queixas em matéria de liberdade sindical contra Portugal foram apresentadas por organizações de trabalhadores contra o governo. 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 queixas nesta matéria. No caso português, não há registo da intervenção deste órgão na análise dos processos.

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 diretamente 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 afetem diretamente as organizações filiadas.

O procedimento das reclamações é regulado pelos artigos 24.º e 25.º da Constituição da OIT. É conferido o direito às organizações profissionais de empregadores ou de trabalhadores, de apresentar uma reclamação ao Conselho de Administração da OIT¹⁸, “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, esclarecendo os aspetos jurídicos e as práticas em causa, avaliando as informações apresentadas e avançando recomendações.

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 inspeção do trabalho), reportam-se a outras matérias objeto de incumprimento e contestação por parte das organizações sindicais.

Após a reclamação ser remetida à OIT, 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 das reclamações submetidas à OIT, pode-se afirmar que esta toma três formas: 1) o arquivamento imediato, por desrespeito das condições de recetibilidade; 2) uma apreciação favorável ao Governo; 3) uma apreciação favorável à organização sindical¹⁹. No entanto, nem sempre o processo de acompanhamento dos casos das reclamações é claro.

Durante o regime político do Estado Novo, Portugal foi denunciado à 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

¹⁸ Podem apresentar uma reclamação as organizações de trabalhadores e de empregadores, nacionais ou internacionais, conforme o artigo 24.º da Constituição da OIT. Os trabalhadores não podem dirigir uma reclamação directamente ao BIT mas podem transmitir as informações à sua organização de trabalhadores ou de empregadores.

¹⁹ Entende-se como “favorável” ao Governo a apreciação que não prevê qualquer “advertência” 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.

estruturas sindicais internacionais e os casos foram arquivados, quer motivos formais, quer por motivos de mudança de conjuntura política, justificando-se pela transição para o regime democrático e a consequente eliminação de alguns motivos de queixa.

Relativamente ao mecanismo das queixas, importa sublinhar o efeito que as decisões do Comité da Liberdade Sindical exerceram sobre o sistema de relações laborais português depois de 1974²⁰. 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.²¹

Conforme desenvolvido no ponto introdutório, a análise das queixas e reclamações exposta neste ponto engloba todas as queixas e reclamações formuladas à OIT contra Portugal (até 2014), estando em causa um universo de 57 processos.

Da análise realizada aos casos de queixas e reclamações formuladas contra Portugal junto da OIT, destacam-se as seguintes observações. A primeira queixa à OIT contra Portugal reporta-se a 1961. A República do Gana, um país membro da OIT e que, tal como Portugal, tinha ratificado a convenção que prevê a abolição progressiva da existência de trabalho forçado, apresentou 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. A gravidade da situação e dos incumprimentos fizeram com que fosse instituída uma Comissão de Inquérito para acompanhar o caso e, após a sua análise, 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). Foi recomendada a revisão da legislação do trabalho aplicável nos territórios de Angola, Moçambique e Guiné, sublinhando a advertência ao governo no sentido de assegurar o correto funcionamento do serviço de inspeção do trabalho.

Entre 1961 e 1971, ainda durante o regime político fascista, registou-se um número considerável de casos apresentados. No entanto, a maioria destes casos foram declarados arquivados pela OIT. Já em regime democrático, o período em que se registou maior quantidade de processos abertos de queixas e reclamações foi nas décadas de 1980 e 1990. 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

²⁰ *A este propósito, deve mencionar-se o estudo de Maria de Fátima Falcão de Campos (1994) que analisa as queixas apresentadas contra o Governo Português ao órgão instituído na OIT para controlar a aplicação dos princípios sobre liberdade sindical – o Comité da Liberdade Sindical, descrevendo as fontes internacionais de direito no domínio da liberdade sindical, nomeadamente as convenções da OIT que constituem os textos básicos sobre essa matéria e o sistema de controlo específico dos direitos sociais.*

²¹ *De resto, recorde-se que no período anterior a 1974 foram formuladas duas queixas contra Portugal por violação dos direitos sindicais.*

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

No período entre 1981 – momento em que é formulada a primeira queixa depois do 25 de Abril de 1974 – e o final da década de 1990, verifica-se a comunicação à OIT de 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 coletiva na função pública; ingerência do Estado na negociação coletiva; direito de livre constituição de associações sindicais. Deste universo de 22 queixas formuladas nas décadas de 1980 e 1990, 13 foram formuladas no período que decorre entre 1981 e 1986. São vários os fatores 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, bem como mudanças resultantes da introdução de novas tecnologias.

Para além destes fatores que enfraquecem a ação 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 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, 2005).

Na década de 1980 a OIT diminuiu a sua atividade 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).

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

Em 2009, registou-se uma queixa contra o governo português apresentada pela Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP-IN), estando em causa direitos fundamentais e liberdade sindical (convenções 87 e 98). O objeto desta queixa referia-se à adoção de disposições legais prejudiciais para o exercício do direito de negociação coletiva; restrições ao direito de negociação coletiva numa empresa de correios e telecomunicações.

Em 2011, foi a vez da Associação Sindical dos Profissionais da Polícia – ASPP/PSP apresentar uma reclamação contra o governo português, devido a violações de direitos fundamentais e condições segurança e saúde dos trabalhadores. A reclamação centrava-se no não cumprimento da Convenção sobre Segurança e Saúde no Trabalho, de 1981 (n.º 155), feita nos termos do artigo 24 da Constituição da OIT; não dando devido efeito,

na lei e na prática, às suas disposições em relação aos trabalhadores da Polícia de Segurança Pública (PSP).

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

Também em 2013 foi apresentada a última reclamação contra o governo português pelo Sindicato dos Estivadores, Trabalhadores do Tráfego e Conferentes Marítimos do Centro e Sul de Portugal, SINDICATO XXI – Associação Sindical dos Trabalhadores Administrativos, União de estivadores do Porto de Sines, Sindicato dos Trabalhadores do Porto de Aveiro, Sindicato dos Estivadores, Trabalhadores do Tráfego e Conferentes Marítimos do Porto do Caniçal. Estas associações sindicais consideram estar em causa os direitos fundamentais e a segurança no emprego dos trabalhadores que representam. Após a aprovação em Janeiro de 2013 da nova Lei do trabalho Portuário, quatro sindicatos portugueses de estivadores denunciaram a violação pelo Estado Português da Convenção 137 (Trabalho Portuário) da OIT.

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

Relativamente aos temas das queixas e reclamações, os 57 casos apresentados contra Portugal²² reportam-se, na sua maioria, a direitos fundamentais²³. Os 46 casos exclusivamente sobre liberdade sindical constituem a maioria do universo das queixas e reclamações. Sobre liberdade sindical e, simultaneamente, outras matérias registaram-se dois casos. Contam-se, ainda, quatro casos de trabalho forçado, um caso de discriminação, um caso de política de emprego, um caso de incumprimento da Declaração de Filadélfia e dois casos relativos a outros direitos fundamentais (saúde, higiene e segurança no trabalho e segurança no emprego).

Quanto ao sector económico e à estrutura dos atores 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

²² Inclui-se o conjunto dos casos que foram também arquivados.

²³ As matérias que constituem direitos fundamentais, de acordo com a classificação atribuída pela OIT, são as seguintes: trabalho forçado; liberdade sindical; discriminação e desigualdade; trabalho infantil.

pública. Foram principalmente sindicatos individuais – profissionais ou de categoria – que submeteram os casos à OIT. 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 coletiva. Destaca-se também, à escala intersectorial nacional, a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP-IN) que tomou 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 fazê-lo.

Os casos remetidos à OIT, após uma primeira análise e triagem, podem ser arquivados por desrespeito das condições de recetibilidade dos processos. Do total dos 57 processos, cerca de 14% dos casos foram arquivados. As condições de recetibilidade das queixas e reclamações definidas pela OIT são as seguintes: (a) deve ser dirigida à OIT de forma escrita; (b) emanada por uma organização profissional de trabalhadores ou de empregadores; (c) referir-se expressamente ao artigo 24.º da Constituição da Organização; (d) visar um membro da Organização; (e) reportar-se a uma convenção a que o país em causa tenha ratificado (ou não, em matéria de direitos sindicais); (f) indicar em que ponto o país em causa não assegurou, nos limites da sua jurisdição, a aplicação efetiva da convenção mencionada.²⁴

Considerações finais

Os trabalhadores têm-se revelado parte do mais numeroso grupo de pessoas vulneráveis ao desrespeito dos direitos humanos. Por todo o mundo, degradam-se as condições de trabalho e de vida, naturaliza-se a precariedade e aumentam as desigualdades e o desemprego, sendo esta dimensão que intima os governos e as organizações internacionais a agir no pressuposto da defesa da dignidade humana.

O exercício de pensar os direitos 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 político-jurídicas subjacentes à atual agenda laboral.

Uma abordagem dos direitos humanos na perspetiva da sua (in)efetividade conduziu 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 atual contexto de transnacionalização das relações laborais em que os estados nacionais evidenciam crescentes dificuldades na gestão da conflitualidade laboral.

Embora seja ao nível nacional que são definidos os regimes jurídicos, os salários e as condições de trabalho, os sistemas transnacionais podem assumir um carácter complementar face aos sistemas nacionais de relações laborais e reforçar os direitos de

²⁴ 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.

trabalhadores, através de um conjunto de estruturas e normas que operam ao nível internacional para sustentar as normas e as práticas nacionais reforçando-as ou substituindo-as.

A opção de recorrer a uma perspectiva de análise institucionalista dos direitos laborais e da sua efetividade resulta da preocupação em criar condições de visibilidade sociológica sobre as interações ocorridas ao nível nacional e transnacional entre organizações, atores sociais individuais e coletivos e normas da esfera laboral. Assim, a reflexão acerca da influência da OIT na fixação das condições de trabalho em Portugal estruturou-se a partir de um procedimento analítico baseado na agregação de interações entre Estado, sociedade civil, parceiros sociais, administração do trabalho e influências político-normativas exógenas.

A este propósito, o conceito de trabalho digno da OIT foi essencial na articulação com o objetivo de escrutinar a influência dos mecanismos da OIT na fixação das relações laborais e das condições de trabalho em Portugal. No que especificamente se refere às queixas e reclamações apresentadas à OIT contra Portugal, de acordo com a necessidade de uma mobilização política inovadora em termos de ampliação simbólica dos direitos dos trabalhadores e atendendo à dimensão da dignidade humana, evidenciam-se as potencialidades da *soft law* daquela organização. A sua ação, mesmo não assumindo natureza judicial, baseia-se em instrumentos que se tornam efetivos devido à sua dimensão simbólica, ou seja, traduzem mecanismos de legitimação através do uso simbólico do quadro de referência baseado nos princípios fundamentais da OIT.

Esta perspectiva de atuação 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 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, o que, em última análise, ilustra a reconfiguração da relação entre o Estado e a sociedade civil do trabalho em Portugal.

A este propósito, podem identificar-se três períodos no domínio da influência da OIT em Portugal, após 1974. O primeiro, associado ao processo de consolidação da democracia, em que o reposicionamento do Estado e da sociedade civil através dos parceiros sociais na regulação das relações laborais foi crítico. O segundo período decorreu entre finais da década de 1980 e a década de 1990 e foi marcado por uma intensa mobilização por parte dos sindicatos do mecanismo das queixas e reclamações em matéria relativa à aquisição de direitos de organização e ação sindical. Num terceiro período, a procura e mobilização estabilizaram a partir de finais dos anos de 1990. Tal facto pode estar relacionado com a entrada de Portugal na União Europeia, em 1986, e subsequente influência do referencial normativo do direito social comunitário e da implementação da Estratégia Europeia para o Emprego (1997). Desde então, no contexto de desregulamentação e flexibilização do direito do trabalho e das relações laborais, a

mobilização do referencial OIT transformou-se num instrumento que visa preservar os direitos laborais face às tendências de desestruturação que passou a enfrentar.

A análise do contributo da normatividade da OIT para a efetividade dos direitos laborais permitiu confirmar a hipótese do sistema de queixas e reclamações da OIT constituir um indicador da inefetividade 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.

Referências

- Alston, P. (2005). Facing Up to the Complexities of the ILO's Core Labour Standards Agenda. *The European Journal of International Law*. Vol. 16 n.º 3.
- Adams, R. J. (2006). *Labor's human rights: a review of the nature and status of core labor rights as human rights*. Genebra: ILO.
- Arnaud, A.-J.; Dulce, M. J. Fariñas (1996). *Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico*. Madrid: INBOE.
- Blanchard, F. (2004). *L'Organisation internationale du Travail: de la guerre froide à un nouvel ordre mondial*. Paris: Seuil.
- Blanpain, R. (ed.) (2004), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies*. The Hague: Kluwer Law International.
- Bourdieu, P. (1989), O poder simbólico. Lisboa: Difel.
- Campos, M. F. F. (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. (2001). *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*. Madrid: Tecnos.
- Ferreira, A. C. (2005). *Trabalho procura Justiça: A Resolução dos Conflitos Laborais na Sociedade Portuguesa*. Coimbra: Amedina.
- Ferreira, A. C. (2008). Trabalho digno e reforma dos direitos sociais, *Janus*, 11, 202-203.
- Ferreira, A. C. (2012), *Sociedade de austeridade e o direito do trabalho de exceção*. Porto, Vida Económica.
- Ferreira, A. C. (2014), *Política e Sociedade: teoria social em tempo de austeridade*. Porto: Vida Económica.
- Ghai, D. (2006). *Decent Work: objectives and strategies*. Genebra: ILO
- Gross, J. A. (Ed.) (2006). *Workers' rights as human rights*. Cornell University Press.
- Hansenne, M. (1999). *Un garde-fou pour la mondialisation: le BIT dans l'après-guerre froide*. Genève: Editions Zoé.
- Hassel, A.(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, N. & Hughes, S. (2003). International Political Economy and Industrial Relations, *British Journal of Industrial Relations*, Volume 41, Issue 4, 665-682.
- Henriques, M. (2009), *Desafios à regulação internacional das relações laborais: a OIT e o caso português*. Tese de mestrado. Coimbra: FEUC.
- Hespanha, A. (2007). *O caleidoscópio do direito. O direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje*. Coimbra: Almedina.
- OIT (2014). *World of Work Report 2014. Developing with jobs*. Genebra: ILO.

- OIT (2006). *Implementing the Global Employment Agenda: Employment strategies in support of decent work*. Genebra: ILO.
- OIT (2005). *Introductory Report: Decent Work – Safe Work*. Genebra: ILO.
- Pureza, J. M. (2007). Caminhos e descaminhos da paz cosmopolita, In I. E. Carvalhais (coord.), *Cidadania no pensamento político contemporâneo*. Estoril: Principia Editora. 73-87.
- Rodrigues, C. (2013), *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*. Porto: Edições Afrontamento.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2004). *Should there be enforceable international labor standards: the perspective of developing countries*. Genebra: ILO.
- Santos, B. S. (1998). *Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*. Lisboa: Gradiva.
- Santos, B. S. (2006). “Para uma concepção intercultural dos Direitos Humanos”, *A Gramática do Tempo: Para uma Nova Cultura Política*. Porto: Edições Afrontamento. 401-435.
- Turner, B. S. (2007). *Vulnerability and Human Rights*. Pennsylvania: University Press.
- Trubek, D. M. *et al.* (2000). Transnationalism in the Regulation of Labour Relations: International Regimes and Transnational Advocacy Networks, *Law & Social Inquiry*, Vol. 25, Nº. 4. University of Chicago. 1187-1209.
- Trubek, D. M. *et al.* (2005). ‘Soft Law’, ‘Hard Law’ and European Integration: Toward a Theory of Hybridity. *Jean Monnet Working Paper 02/05*. New York: NYU School of Law.
- Woodiwiss, A. (2003). *Making Human Rights Work Globally*. Londres: Routledge.