

# cescontexto

## **Trabalho, Produção e Lutas Sociais no Século XXI**

Atas do I Colóquio Internacional do Grupo de  
Estudos em Relações de Trabalho e Sociedade  
do Centro de Estudos Sociais (RETS/CES )

### **Organização**

Ana Alves da Silva

Alfredo Campos

Bia Silveira Carneiro

Elaine Santos

Saulo Aristides

Nº 16

Março, 2017

# Debates

[www.ces.uc.pt/cescontexto](http://www.ces.uc.pt/cescontexto)



## **Propriedade e Edição/Property and Edition**

Centro de Estudos Sociais/Centre for Social Studies

Laboratório Associado/Associate Laboratory

Universidade de Coimbra/University of Coimbra

**[www.ces.uc.pt](http://www.ces.uc.pt)**

Colégio de S. Jerónimo, Apartado 3087

3000-995 Coimbra - Portugal

E-mail: [cescontexto@ces.uc.pt](mailto:cescontexto@ces.uc.pt)

Tel: +351 239 855573 Fax: +351 239 855589

## **Comissão Editorial/Editorial Board**

Coordenação Geral/General Coordination: Sílvia Portugal

Coordenação Debates/Debates Collection Coordination: Ana Raquel Matos

ISSN 2192-908X

## Agradecimentos

A Comissão Organizadora do I Colóquio Internacional do Grupo de Estudos em Relações de Trabalho e Sociedade, “Trabalho, Produção e Lutas Sociais no Século XXI” agradece ao Centro de Estudos Sociais (CES), cuja equipa apoiou na procura por financiamento e assegurou a logística do evento; à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, em cujas instalações o evento se realizou; e aos coordenadores do programa de doutoramento “Relações de Trabalho, Desigualdades Sociais e Sindicalismo”, os professores Hermes Costa e Elísio Estanque, cujo especial apoio à realização do evento merece o manifesto agradecimento da Comissão Organizadora. Sem o apoio deste coletivo, o colóquio não teria sido possível.

Finalmente, a Comissão Organizadora deixa uma especial palavra de apreço aos oradores convidados: Ilóna Kovacs, Juan José Castillo, Manuel Carvalho da Silva, Manuel Loff e Sérgio Ribeiro, pela disponibilidade demonstrada e pela sua participação numa iniciativa dinamizada por estudantes e jovens investigadores, que visou criar um espaço de diálogo entre perspetivas de várias gerações de investigadores.

## Índice

<i>Ana Alves da Silva, Alfredo Campos, Bia Silveira Carneiro, Elaine Santos, Saulo Aristides</i>	
Introdução .....	5
<i>Ilona Kovács</i>	
Algumas tendências de mudança no mundo do trabalho e da produção: controvérsias .....	7
<i>Camila Lima</i>	
VIH/SIDA no ambiente de trabalho: riscos, proteção e (in)segurança jurídica.....	20
<i>Daniela Osorio-Cabrera</i>	
Economía solidaria: valoraciones y modos de organización del Trabajo de cuidados en colectivo. ....	35
<i>Isabel Sofia Fernandes Moio</i>	
(des)Emprego qualificado e economia do conhecimento: o papel dos centros para a qualificação e o ensino profissional.....	46
<i>Milena Barbosa de Melo</i>	
O direito à saúde e a qualidade dos medicamentos genéricos.....	62
<i>Paulo Marques Alves</i>	
A negociação coletiva e a regulação do emprego temporário em Portugal .....	76
<i>Priscilla dos Santos Gomes, João Arriscado Nunes, Maria Helena Barros de Oliveira</i>	
As lutas sociais no acesso à saúde em Portugal e no Brasil.....	92

## Introdução

Trabalho, Produção e Lutas Sociais no Século XXI é objeto de reflexão inescapável no limiar do século XXI, momento histórico em que desemprego, pobreza e exclusão social atingem pontos culminantes com os impactos da crise financeira de 2007-2008 e com as dinâmicas estruturantes de precarização do trabalho que se já agravavam ao longo das últimas décadas. O mundo do trabalho e da produção conhece, desde a década de 1970, transformações que não cessam de surpreender as sociedades e de colocar novos desafios aos seus mais diversos protagonistas. A viragem política liberal e a revolução tecnológica dos anos 1980 potenciam os primeiros passos para a principal dinâmica de transformação no mundo do trabalho: a flexibilização. Nos anos 1990, com a abertura e expansão do comércio internacional, as mudanças nos contextos laborais decorrem, cada vez mais, do novo rumo liberalizador da política económica, financeira e produtiva. Importantes transformações marcam esta década. A combinação de diferentes modelos de produção, a deslocalização e externalização das unidades produtivas, a elevação supranacional das empresas, a financeirização das economias e dos Estados, bem como a crescente dessindicalização, individualização e liberalização da contratação laboral, são algumas das tendências que deram corpo e extensão à flexibilização e naturalizaram progressivamente a vulnerabilização do trabalho, dos trabalhadores e das organizações que representam os seus interesses.

Foi neste século XX que os trabalhadores conquistaram o maior leque de direitos por si alguma vez detidos, mas foi também neste século que se mostrou vertiginosa a dinâmica da sua perda. O I Colóquio Internacional do Grupo de Estudos em Relações de Trabalho do Centro de Estudos Sociais, decorrido a 27 e 28 de maio de 2016 na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, tomou como ponto de partida tais preocupações e pretendeu suscitar uma reflexão sobre os lugares do trabalho, da produção e das lutas por direitos sociais num contexto cada vez mais liberalizador, individualista e desigual, num encontro entre investigadores de diversas partes do mundo e com pesquisas desenvolvidas em diferentes áreas num diálogo permanente com a dimensão estruturante do trabalho e das relações laborais.

Nesta publicação reúnem-se, assim, alguns dos trabalhos dos intervenientes nesse encontro.

O primeiro texto, da autoria de Ilona Kovács, versa sobre algumas tendências de mudança no mundo do trabalho e da produção e as controvérsias que no seu debate se erguem. Partindo de uma caracterização do contexto socioeconómico, autora enfatiza três tendências determinantes dessas transformações, partindo, numa segunda parte, para a análise das mudanças na organização da produção na lógica da racionalização flexível e as consequentes transformações no emprego. Não deixa de endereçar, numa reflexão final, os desafios que tais mudanças nos contextos laboral e produtivo colocam às ciências sociais.

O segundo texto, da autoria de Camila Lima, versa sobre a experiência da seropositividade no contexto de trabalho, abordando as questões relativas aos riscos de discriminação em contexto laboral e à proteção e segurança jurídica do trabalhador portador de VIH/SIDA. Apresenta uma problematização teórica fundada em revisão bibliográfica e documental, compara as normas jurídicas portuguesa e brasileira e coloca a hipótese de que o trabalhador com VIH/SIDA pode ser submetido a atos discriminatórios no trabalho.

Daniela Osorio-Cabrera aborda a Economia Solidária, focando mais especificamente as expressões feministas que reivindicam a necessidade de formas de organização social que reflitam modos de vida igualitários. Ela destaca as reflexões em torno do conceito de Sustentabilidade da Vida – crítica da forma dominante de perspetivar a economia e o trabalho centrados numa esfera visível (o produtivo, o mercado, o espaço público), mas que invisibiliza

todas as tarefas que sustentam a vida (afeto, cuidados, participação comunitária) – e como este paradigma dialoga com movimentos de organização alternativa.

Mais adiante, Isabel Sofia Fernandes Moio oferece uma reflexão sobre a globalização e a economia do conhecimento e relaciona o surgimento de novas preocupações na agenda da União Europeia e dos governos dos países europeus, com as mudanças na estrutura profissional e nas necessidades de qualificação da população. Aborda questões sobre a crise económica e financeira em Portugal, o desemprego no país, e o papel desempenhado pelos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP) para muitos cidadãos. A autora analisou a missão dos CQEPs, considerando que os Centros assumem um papel estruturante no reforço da qualificação profissional ao contribuírem para a empregabilidade e inclusão social dos cidadãos dando-lhes a possibilidade de enveredar por um trajeto educativo, formativo ou profissional adequado aos seus perfis, necessidades e objetivos.

Em seguida, Milena Barbosa de Melo versa sobre as controvérsias em torno da relação entre propriedade intelectual e saúde pública, do ponto de vista do direito à saúde de qualidade. A autora discute dois aspetos do acesso a medicamentos – preço e qualidade – e como estes afetam diretamente o direito à saúde.

Paulo Marques Alves trata da centralidade do trabalho, ressaltando como os processos de diálogo social podem contribuir para superação da precarização por meio da negociação coletiva. Para tal, procede uma análise de carácter extensivo das mais recentes convenções coletivas, revistas na íntegra ou revistas parcialmente com texto consolidado, publicadas entre 2010 e 2015. E conclui sobre a existência de um profundo défice de negociação neste campo, e sobre o fato da maioria das convenções tenderem a proteger o coletivo de assalariados permanentes das empresas em detrimento dos que se encontram numa situação precária.

Por fim, Priscilla dos Santos Gomes, João Arriscado Nunes e Maria Helena Barros de Oliveira discutem o papel dos movimentos sociais no acesso a saúde, fazendo um comparativo entre os contextos brasileiro e português. Os autores referem as ações que influenciaram as políticas públicas de saúde – levando Portugal à criação do Serviço Nacional de Saúde - SNS em 1979, e o Brasil à criação do Sistema Único de Saúde - SUS em 1988 – e constatam que os movimentos sociais portugueses e brasileiros contribuíram e continuam encorajando as lutas na construção de um acesso igualitário à saúde, tanto no campo metodológico como no prático, fazendo com que as políticas públicas da saúde mantenham o direito à igualdade e à universalidade.

Ana Alves da Silva

Alfredo Campos

Bia Silveira Carneiro

Elaine Santos

Saulo Aristides

## Algumas tendências de mudança no mundo do trabalho e da produção: controvérsias

**Ilona Kovács**,<sup>1</sup> ULisboa, SOCIUS-CSG-ISEG  
ilona@ieg.ulisboa.pt

**Resumo:** Não há consenso sobre as transformações no mundo do trabalho e da produção nem sobre o contexto no qual essas mudanças ocorrem. Enquanto para o discurso dominante as transformações no mundo do trabalho e da produção são adaptações às mudanças inevitáveis do contexto socioeconómico ditadas pela tecnologia e pelas leis do mercado, para a perspectiva crítica as mudanças no contexto socioeconómico e as transformações do trabalho e da produção resultam da promoção de políticas ao serviço dos interesses dos atores chave do capitalismo financeiro global. A comunicação inicia-se com uma breve caracterização do contexto socioeconómico, ressaltando três tendências: a globalização assente em políticas neoliberais, a hegemonia do capital financeiro e o desequilíbrio de poder na relação capital - trabalho. A segunda parte analisa as mudanças na organização da produção na lógica da racionalização flexível e as transformações no emprego. A parte final incide sobre os desafios que se colocam às ciências sociais face às mudanças.

**Palavras-chave:** contexto socioeconómico, globalização neoliberal, organização da produção, emprego, revolução digital.

### Breve caracterização do contexto socioeconómico

#### Globalização assente em políticas neoliberais

A globalização assente em políticas neoliberais é o primeiro aspeto a ressaltar. As políticas neoliberais, baseadas nos princípios de liberalização, desregulação e privatização e remoção da proteção social, foram lançadas pelos governos de Thatcher (em finais dos anos 70) e de Reagan (no início dos anos 80) como respostas à crise do modelo de crescimento preponderante nos trinta anos que se seguiram ao final da Segunda Guerra Mundial. A essas políticas está subjacente a ideia de que a origem da crise reside na intervenção do Estado, no sector público, na legislação laboral, na rigidez do mercado de trabalho e nos elevados gastos sociais. Assim, para superar a crise, tem de ser fomentada a desregulação da economia, a liberalização do comércio e dos investimentos internacionais, a privatização de sectores estratégicos e de serviços públicos, a remoção dos mecanismos de regulação e de proteção social criados para conciliar a economia do mercado e a coesão social. As políticas neoliberais, na década de 80 e,

---

<sup>1</sup> Professora Catedrática aposentada do ISEG, Universidade de Lisboa, coordena a linha de investigação Trabalho, Emprego e Organizações do SOCIUS/CSG. As suas temáticas de investigação e publicações, essencialmente no âmbito da Sociologia do Trabalho, das Organizações e do Emprego, têm incidindo sobre a inovação organizacional; as mudanças técnico-organizacionais, qualificações e necessidades de formação; os novos modelos de produção; a transformação do trabalho e do emprego na sociedade da informação, a flexibilidade e precariedade do emprego e o emprego jovem.



sobretudo, na década de 90, após o colapso do regime soviético, alastraram-se rapidamente à escala global. Foi essa ampla e rápida propagação das políticas neoliberais que levou à aceleração da globalização económica.

Porém, o discurso dominante legitimou essas políticas como o único caminho para a adaptação da economia às exigências colocadas pelos constrangimentos da evolução da tecnologia e do mercado. Assim, a globalização é entendida como um processo de universalização do mercado e é apresentada como uma evolução natural e inevitável que conduz ao bem-estar geral de toda a humanidade. A função dos governos consiste precisamente em promover a adaptação das economias nacionais aos requisitos do mercado global e deixar que sejam o mercado e o sector privado a orientar e guiar as sociedades.

Na perspectiva crítica, a globalização da economia não é consequência da evolução do mercado e da tecnologia, mas foi promovida por políticas definidas pelos principais agentes da globalização, nomeadamente pelos governos dos países mais ricos, com destaque para os EUA, pelas empresas multinacionais e pelas instituições internacionais (Organização Mundial do Comércio, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial). É de notar que já na década de 80 o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional forçaram a introdução de políticas de ajustamento baseadas nas diretrizes do Consenso de Washington<sup>2</sup> nos países endividados da América Latina e da África, como condição para o acesso ao crédito (Castells, 2002). Em vez da marcha em direção ao bem-estar planetário, a globalização baseada em políticas neoliberais leva ao aumento de desigualdades sociais e económicas entre países e dentro dos países, à polarização crescente entre uma pequena elite constituída pelos ganhadores da globalização (possuidores do capital ativo à escala global, gestores de topo e profissionais do conhecimento) e a massa crescente de trabalhadores disponíveis com condições de trabalho tendentes à deterioração, bem como ao agravamento dos desequilíbrios ecológicos (Grupo de Lisboa, 1994; Beck 2000; Castel 1995; Boltanski e Chiapello, 1999; Castells 1998; Castillo 2003).

### **A hegemonia do capital financeiro**

A segunda característica do contexto socioeconómico atual, abordada nomeadamente pelas perspectivas críticas, é a hegemonia do capital financeiro. A liberalização dos mercados financeiros desde os anos 1980, aliada às novas tecnologias de informação e comunicação, permitindo a transferência de somas enormes de capitais, levou à intensificação de comportamentos especulativos. Os investidores orientados para obter retornos elevados a curto prazo correm riscos elevados, uma vez que podem contar com apoio governamental em caso de crise financeira. Por outras palavras, a liberalização dos mercados financeiros e a hegemonia dos interesses ligados ao capital financeiro ao incentivar a especulação de alto risco, leva à tendência para a repetição de crises financeiras com efeitos dramáticos nas economias, nas sociedades e na vida dos indivíduos.

Os investidores financeiros pressionam o Estado a injetar dinheiros públicos para socorrer os bancos, isto é, os impostos crescentes sobre o trabalho destinam-se a resgatar o sistema financeiro enquanto os especuladores não são responsabilizados. Ao mesmo tempo, os investidores financeiros pressionam também as empresas. As empresas procuram minimizar os custos do trabalho para conseguir garantir as elevadas taxas de rentabilidade exigidas pelos investidores. Empresas com bons resultados, podem ser fechadas quando o retorno do

---

<sup>2</sup> Entre as diretrizes constam a disciplina orçamental, a racionalização das despesas públicas, a liberalização financeira, a liberalização do comércio internacional, a eliminação das barreiras ao investimento direto estrangeiro, assegurar os direitos da propriedade intelectual, a privatização das empresas públicas, desregulamentação dos mercados, entre outras.



investimento financeiro for menor do que o estabelecido pelos acionistas. A prevalência da lógica financeira, segundo a qual tudo é avaliado pela sua capacidade de contribuir para o lucro financeiro elevado a curto prazo, implica o abandono dos objectivos sociais por parte das empresas e a sua transformação numa máquina ao serviço da maximização dos dividendos e do valor bolsita (Petrella, 1998; Peyrelevade, 2008). A economia, deste modo, torna-se prisioneira do capital impaciente (Harrison, 1994; Sennett, 2005). A hegemonia do capital financeiro acarreta ainda a redução do investimento produtivo, impedindo a criação de empregos pela constante busca de lugares mais lucrativos e da evasão fiscal por via dos paraísos fiscais. A hegemonia do capital financeiro significa também que o capital de investimento e a perícia técnica financeira conferem um poder enorme sobre a economia por um lado, aos detentores de capital financeiro e, por outro lado, aos seus agentes, tais como banqueiros de investimento, corretores de bolsa, analistas de investimento, avaliadores de risco financeiro das agências de notação financeira e outros peritos financeiros bem pagos que exercem o poder económico quotidiano (Pet, 2011).

Devido à hegemonia do capital financeiro, a economia real está subordinada à economia financeira (Petrella, 1999; Peyrelevade, 2008). Segundo Peyrelevade, estamos perante uma nova forma de “economia de renda”, na qual uma cabeça hipertrofiada financeira domina o corpo anémico da economia real, minando a sua saúde e crescimento. O carácter rentista da atual fase do capitalismo também é sublinhado por Piketty (2014). Segundo este autor uma parte crescente da riqueza produzida passa património dos detentores de capital que vivem da renda gerada por este capital, não fazem investimentos produtivos e contam com o aumento do lucro das suas aplicações financeiras.

### **O desequilíbrio de poder na relação capital - trabalho**

O terceiro aspeto do contexto socioeconómico a destacar é o desequilíbrio de poder na relação capital - trabalho. Há uma grande concentração do poder em organizações internacionais já mencionadas (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio) e em conglomerados de empresas multinacionais cujo núcleo duro fortemente unido é constituído por instituições financeiras. Face a este poder concentrado não há contrapoder adequado do lado trabalho. Há um enfraquecimento do controlo social sobre a economia porque a globalização coloca a economia a um nível em que as instituições sociais e políticas não podem intervir. Os sindicatos estão a ser neutralizados e enfraquecidos. Além do seu poder de negociação limitado, a defesa dos interesses dos trabalhadores a nível transnacional é fraca ou inexistente. Ao mesmo tempo, há uma rivalidade entre países e regiões para atrair investimento estrangeiro direto. Este contexto engendra uma espiral de deterioração dos salários, do emprego e das condições de vida em geral. Como alerta Petrella (1994: 28) “o trabalho humano-recurso não tem voz social, nem representação social. Já não tem, enquanto tal, direitos cívicos, políticos, sociais e culturais; tem, essencialmente, uma contribuição decisiva a prestar ao bom funcionamento, ao desenvolvimento e ao rendimento mais elevado da empresa” (Petrella, 1994: 28).

Após a explosão da crise financeira e económica de 2008 houve um reforço das políticas neoliberais legitimado como o único caminho para superar a crise por via da austeridade, disciplina financeira, flexibilização do mercado de trabalho e da reforma (quer dizer o desmantelamento) do Estado social. Porém, este caminho não conduziu à redução do défice orçamental e da dívida pública, nem ao crescimento económico, levou sim ao agravamento da crise económica, ao aumento dramático do desemprego e do emprego precário, sobretudo nos países mais endividados que tiveram de recorrer à ajuda externa, como é o caso de Portugal.

Nesses países, as medidas impostas levaram ao aumento das desigualdades económicas e sociais, à vulnerabilização dos indivíduos e à perda de uma parte dos direitos básicos para uma parte substancial da população, numa palavra a um processo de retrocesso social (Kovács, 2015). Em Portugal, as medidas de austeridade em articulação com a legislação do trabalho conduziram ao enfraquecimento da posição dos trabalhadores no mercado de trabalho, à desvalorização do papel do diálogo social e da negociação colectiva e, ao mesmo tempo, à ampliação do poder patronal, por conseguinte, a um desequilíbrio ainda maior nas relações laborais (Cerdeira et al., 2015).

## **Algumas tendências de mudança na organização da produção e no trabalho**

### **Mudanças na organização da produção na lógica da racionalização flexível**

Confrontam-se perspectivas diferentes sobre as transformações na organização da produção. Segundo o discurso de gestão, as transformações atuais são manifestações do novo paradigma assente na flexibilidade e na organização pós-burocrática e pós-taylorista que garante a adaptação rápida às flutuações do mercado através da racionalização e optimização dos processos de trabalho, flexibilização dos processos de gestão e da relação entre empregador e empregados. Trata-se da racionalização flexível centrada na eficiência: produzir mais, melhor, mais rapidamente e com menor custo. Essa racionalização exige a substituição do modelo burocrático rígido pela organização flexível em rede. O modelo idealizado é a empresa pós-burocrática, magra ou flexível que se centra na atividade principal e externaliza as outras atividades, com recurso à subcontratação e à deslocalização, integrando-as em rede.

Uma das ideias muito divulgadas deste discurso é que a nova organização da produção permite agregar competências e recursos oriundos de muitas empresas e de regiões do mundo. Deste modo, contribui para a difusão de novas tecnologias, criação de empregos em países menos desenvolvidos, para um maior crescimento e coesão da economia mundial e, por conseguinte, para o aumento do bem-estar geral.

Porém, segundo abordagens críticas, há um envolvimento seletivo de certos sectores, regiões e unidades produtivas nas redes. Incluem-se nas redes sectores, regiões, unidades produtivas e trabalhadores que permitem às empresas centrais da rede de se tornarem mais competitivas (graças aos custos reduzidos) e obterem lucros mais elevados numa perspectiva de curto prazo. A autonomia e a capacidade de controlo dentro da rede dependem da posição que as empresas ocupam na cadeia produtiva. A maioria das redes estruturam-se em torno de grandes empresas multinacionais que atuam à escala global na procura de recursos a preço mais barato. Como chama atenção Castells (2002), são os grandes conglomerados multinacionais que atualmente constituem o centro da estrutura do poder económico e são as redes globais que juntam seletivamente sectores, regiões e unidades produtivas a rede.

As empresas transnacionais não estão empenhadas no aumento do bem-estar-geral, na maior coesão económica mundial, não estão comprometidas com a situação atual ou futura dos empregados e não estão preocupadas com os graves problemas sociais e ambientais por elas causadas. Não há lealdade nem ao país de origem, nem aos países nos quais operam. De facto, as empresas globais criam empregos em diversas regiões do mundo, mas se trata de empregos muito incertos, facilmente transferíveis para outras regiões com trabalhadores qualificados disponíveis e com salários mais baixos (Adam, 1999, Castillo 2005). As práticas de trabalho desumanas e a super-exploração são largamente aplicadas por empresas multinacionais (Wal-Mart, Hewlett-Packard, Dell, Microsoft, Apple e IBM) que atuam à escala global e são

denunciadas por organizações não governamentais, nomeadamente pela International Labor Rights Forum (ILRF).

A outra ideia divulgada pelo discurso dominante sobre a “empresa em rede” que esta é mais democrática do que o modelo burocrático tradicional, pelo facto de nela reinarem relações de colaboração no seio das quais cada nó da rede vai juntando valor ao longo da cadeia produtiva. Face a esta imagem idílica, as abordagens críticas mostram que esta organização em rede torna o trabalho assalariado cada vez mais invisível, oculta a natureza hierárquica das relações entre “empresas cabeça” e “empresas mão” e obscurece as desigualdades entre trabalhadores (Bourdieu, 1998; Harrison, 1994; Castillo: 2005).

Na perspectiva crítica, a transformação da organização da produção, no sentido da sua fragmentação, dispersão geográfica à escala global, crescente subcontratação e deslocalização de atividades, inscreve-se não num processo de descentralização do poder no seio das redes, mas num processo opaco de concentração de poder e de controlo. No seio das redes complexas é cada vez mais difícil saber o que, como e onde se produz (Appai, 1994; Castillo, 2005; Sennett, 2005).

A inovação organizacional hoje significa flexibilização organizacional centrada na eficiência. Na década de 1970, a difusão de novas formas de organização do trabalho inseriu-se num ambiente de reformas sociais nos países nórdicos, onde (desde os anos 60, mas sobretudo na década de 70), foram tomadas medidas no âmbito de programas governamentais para promover o modelo democrático e participativo de organização baseado em equipas com elevado nível de autonomia. Atualmente, a inovação organizacional está centrada em objectivos económicos. E as experiências de inovação organizacional com objectivos sociais e políticos pararam desde a crise económica do início da década de 1990 (Tordelli, Dhondt e Milsome, 2002).

Hoje em dia, temos de falar não apenas em inovação organizacional mas igualmente em retrocesso organizacional. Como muitos estudos sociológicos demonstram, mantêm-se os princípios tayloristas em muitas atividades rotineiras de venda e serviços (hipermercados, cadeias de fast-food) e o taylorismo informático é largamente praticado, sobretudo nos sectores de atividade onde os resultados das operações ligadas ao computador podem ser registados continuamente.<sup>3</sup> Merece atenção um artigo publicado na revista *Harvard Business Review* (Malone *et al.*, 2011) que anuncia a era da hiperespecialização gerada pela informática, redescobrimo as vantagens do taylorismo. Os autores saúdam com entusiasmo a hiperespecialização como um poderoso novo instrumento para as empresas conseguirem vantagens competitivas. A fragmentação das tarefas complexas em tarefas simples permite a subcontratação dessas tarefas simples a trabalhadores independentes. A hiperespecialização, deste modo marca uma divisão entre aqueles que concebem e aqueles que executam. Os trabalhadores do conhecimento não realizam tarefas periféricas que podem ser distribuídas entre uma multidão de trabalhadores através de plataformas digitais.

O retrocesso organizacional pode ser observado mesmo nos sectores e áreas de trabalho onde predominavam até então as práticas inseridas no modelo participativo de organização. Até em países com fortes tradições de diálogo, negociação e participação, como na Alemanha e na Suécia, as empresas têm vindo a implementar políticas que acarretam processos de retrocesso organizacional. Por exemplo, na indústria automóvel alemã, numa orientação para ganhos de

---

<sup>3</sup> Exemplificam esta situação alguns casos, como o processamento de texto, as vendas por telefone ou o atendimento de clientes – call centres (Bono, 2000; Buscatto, 2002; Kovács e Casaca, 2008). O registo automático dos resultados permite uma vigilância completa do comportamento e da performance dos trabalhadores.

eficiência a curto prazo, são reintroduzidos princípios tayloristas e os objectivos anteriormente negociados dão lugar aos objetivos de benchmarking. As práticas que garantem os melhores indicadores em termos de custos-benefícios servem como referência. Essa orientação para ganhos de eficiência a curto prazo pode levar ao enfraquecimento do aumento da produtividade e da capacidade de inovação a longo prazo (Schumann, 1999; Kovács, 2006). O retrocesso organizacional manifesta-se O encerramento das fábricas de automóvel Kalmar e Uddevalla na Suécia (1993), consideradas como as experiências mais avançadas do ponto de vista de inovação organizacional centrada no factor humano, constituem a manifestação mais evidente do retrocesso organizacional (Berggren, 1993).

### As transformações no emprego

Há leituras muito diferentes sobre essa transformação. Segundo o discurso dominante, as mudanças no emprego são manifestações da ruptura com a sociedade centrada no trabalho assalariado e da emergência da era pós-emprego, na qual o trabalhador assalariado dá lugar ao trabalhador empreendedor. O mito do empreendedorismo e da individualização das relações de trabalho já foi muito divulgado nas décadas de 1980 e 1990 pelos teóricos do pós-emprego. Handy no seu livro *The Future of Work* (1984) anunciou o colapso da sociedade de pleno emprego assalariado, a difusão do trabalhador de portfólio e da organização em rede. Anunciou também que na maioria das atividades do futuro, abundarão os free-lancers. O desafio do pós-salariado é que o trabalhador se transforme num empreendedor, num gestor de seu negócio, da sua formação, da sua carreira e também de sua segurança. Nesta óptica, as organizações deixam de ser estruturas baseadas em empregos e tornam-se em redes no seio das quais se realiza trabalho (Handy, 1984; Bridges, 1994).

Muitos livros e artigos publicados recentemente em revistas como *Economist*, *Harvard Business Review* reforçam este mito argumentando que a revolução digital, manifesta na difusão das plataformas digitais, leva à expansão da economia free-lançer porque permite ligar diretamente os fornecedores de serviços (free-lancers) com os clientes. Várias, entre estas empresas baseadas em plataformas digitais, alcançaram um sucesso rápido, como é o caso da Uber, empresa norte-americana criada em 2009 para fornecer serviços de transporte que se tornou a startup mais valiosa do mundo (Kovács, 2015).<sup>4</sup> Segundo Segundo os seus adeptos, o modelo da Uber, ou seja, o trabalho por conta própria através de plataformas digitais é o trabalho do futuro.

O problema central em relação ao emprego no discurso dominante é o crescimento insuficiente da economia e das oportunidades de trabalho que se deve aos bloqueios existentes ao livre funcionamento dos mercados (rigidez do mercado de trabalho, das organizações e do trabalho). Quando as empresas podem procurar livremente a máxima eficiência no mercado global, é possível aumentar o bem-estar-geral. A posição de cada um no mercado de trabalho é um problema individual, depende da capacidade empreendedor de cada indivíduo.

Segundo as perspectivas críticas orientadas para tornar o trabalho digno, o problema central é a submissão da sociedade ao mercado e à globalização competitiva. É essa submissão que leva ao desemprego, a rendimentos de trabalho decrescentes, à intensificação da insegurança e à degradação da qualidade de vida.

---

<sup>4</sup> As vantagens evocadas deste modelo de trabalho são diversas. As pessoas trabalham naquilo que gostam, trabalham quando querem e podem ganhar muito. As plataformas digitais também permitem o acesso a ideias criativas por via de concursos e prémios anunciados. Apenas a melhor ideia é premiada. A redução de custos é enorme: não há necessidade de escritórios e de empregados contratados.

Para os críticos, o pós-salariado é um retrocesso social que acarreta consequências negativas do ponto de vista da coesão social (Castel, 1995; Castillo, 2005; Gorz, 1997). O pós-salariado significa apenas que as empresas podem escolher livremente, numa abundante reserva de prestadores de serviços, aqueles que oferecem o melhor serviço ao preço mais baixo (Gorz, 1997). As formas de emprego e as condições de trabalho prevalentes nos países menos desenvolvidos tendem a difundir-se também nos países economicamente mais avançados, em detrimento das formas de emprego e das condições de trabalho típicas do modelo fordista-keynesiano de emprego. Há tendência para a informalização e desinstitucionalização do emprego (Beck, 2000; Galini, 2002).

A perspectiva crítica evidencia o aumento da desigualdade no mundo do trabalho, a segmentação dos trabalhadores e a precarização do emprego. Sobressai a diferenciação fundamental entre dois tipos de trabalhadores: os trabalhadores nucleares, ligados à atividade central e os trabalhadores periféricos ou genéricos. Os trabalhadores nucleares, objetos de flexibilização qualitativa<sup>5</sup> têm empregos de boa qualidade e são bem pagos, os empregadores estão interessados na sua fixação e têm condições adequadas para desenvolver novas competências. Estes trabalhadores, devido ao seu elevado nível de educação, têm capacidade de reprogramar as suas qualificações (Castells, 2002). Por sua vez, os trabalhadores periféricos ou genéricos, submetidos à flexibilização quantitativa<sup>6</sup>, têm empregos inseguros e com baixos salários, realizando tarefas rotineiras e desqualificadas, e sem condições para desenvolver novas competências e reprogramar as suas qualificações. Esses trabalhadores podem ser contratados, despedidos, substituídos facilmente por máquinas ou por outras pessoas de outras regiões, de acordo com as necessidades de adaptação às flutuações do mercado. A mesma rede suporta o trabalho altamente qualificado e o trabalho de escravo. (Atkinson, 1987; Castells, 1998; Harrison, 1994; Kalleberg, 2003; Kovács, 2002, 2005).

Porém, para compreender as transformações do emprego, não é suficiente considerar o modelo dualista que opõe os trabalhadores nucleares aos trabalhadores periféricos, dado que existe uma tendência para a crescente diferenciação das situações de emprego (Gallie et al., 1998; Paugam, 2000; Kovács, 2005; Kovács e Casaca, 2007). Podemos encontrar trabalhadores com vínculo contratual estável em situação frágil no mercado de trabalho, devido ao seu baixo nível de escolaridade e de qualificação, e, ao mesmo tempo, podemos encontrar trabalhadores com uma forte posição no mercado de trabalho (detentores de qualificações muito procuradas), apesar da instabilidade e carácter temporário das suas relações de emprego. Há grupos particularmente expostos ao desemprego e ao emprego precário, tais como as mulheres, jovens, imigrantes e detentores de baixas qualificações cuja situação tende a piorar ainda mais no contexto do agravamento da crise económica mundial, sobretudo desde 2008.

Nos trabalhos de investigação feitos na perspectiva crítica, a precariedade do emprego ocupa um lugar de destaque. É de notar que o discurso dominante oculta a precariedade utilizando termos como novas formas de trabalho, mobilidade, colaboradores, etc.. A precariedade laboral não é um conceito consensual. O sentido restrito referente ao vínculo contratual não permanente, remete para um modelo dual. Porém, a precariedade laboral tem

---

<sup>5</sup> Refere à qualificação polivalente, novos perfis profissionais, práticas de gestão participativas e compromisso a longo prazo entre empregadores e empregados. A flexibilidade qualitativa promove-se através de novas formas de organização do trabalho, aumento das qualificações, valorização salarial e diálogo social.

<sup>6</sup> Trata-se de um ajustamento quantitativo numa lógica de via baixa da melhoria da competitividade, assente em baixos custos salariais e na desregulação do mercado de trabalho.



várias dimensões<sup>7</sup> podem existir diversos graus de precariedade: pode haver satisfação com o trabalho, apesar de o emprego ser instável e, o emprego estável pode estar associado à uma insatisfação com o pobre conteúdo do trabalho e com as deficientes condições de trabalho, falta de perspectivas de carreira, etc..

A precariedade do emprego afecta particularmente os jovens. A precariedade não se limita à esfera do trabalho, mas para uma parte substancial dos jovens, se tornou um modo de vida. Os percursos marcados pelo desemprego e precariedade dos jovens impedem uma vida digna, implicam a dependência dos pais e/ou a precariedade das condições de vida. A marginalização de uma parte substancial dos jovens desestabiliza a sociedade e ameaça a sua reprodução (Guerreiro e Abrantes, 2004; Alves, 2009; Almeida et al., 2011; Kovács, Chagas Lopes, 2012; Kovács, 2014).

A precariedade não é consequência latente de uma fatalidade económica, mas resulta de opções políticas e de estratégias de flexibilização precarizantes. Para Bourdieu (1998) trata-se de um novo modo de dominação, baseada na manutenção de um estado generalizado e permanente de insegurança visando coagir os trabalhadores à submissão à aceitação da exploração.

Enquanto para uma parte dos críticos a individualização precarizante leva à fragilização, atomização e desfiliação (Castel, Castells), para outros está emergir uma nova classe – o precariado<sup>8</sup> - distinta do proletariado/classe trabalhadora (trabalhadores com emprego a longo termo, estáveis) por terem interesses distintos (Standing, 2011). Um outro autor, Nick Dyer-Witford (2015) aponta para a emergência de um ciber-proletariado à escala mundial e para a polarização entre elites e trabalhadores precários em termos planetários. O proletariado mundial não é homogêneo, há segmentos em melhores condições do que outros. A combinação da globalização e a automação cibernética leva à intensificação do movimento do capitalismo: puxar as pessoas para o trabalho apenas para expulsá-los quando se tornam supérfluos.

O debate sobre a relação entre tecnologia e trabalho está de volta devido aos avanços recentes na inteligência artificial, na robótica, veículos autoguiados, nano tecnologia. Numa perspectiva optimista a revolução digital engendra o aumento da produtividade, o crescimento da economia, a criação de novos empregos e a renovação do mercado de trabalho (Zysman, Kenney, 2014). Apesar do optimismo relativo ao aumento potencial da riqueza graças à revolução digital, uma parte substancial das análises aponta para uma tendência de polarização das qualificações e dos salários devido à natureza da mudança tecnológica (Autor, 2010; Brynjolfsson, McAfee, 2014).

A revolução digital leva à abundância, mas não beneficia todos. Os ganhadores não são os fornecedores de trabalho, nem os detentores de capital, pelo contrário os dois são ameaçados pela automação. Os ganhadores são aqueles que inovam e criam novos produtos, serviços e modelos de negócios. São eles os detentores de competências que não são substituíveis por máquinas e são eles que garantem a prosperidade e, assim, são eles a ficarem com a maior parte do rendimento. Embora a produtividade atinja níveis cada vez mais elevados, a inovação seja cada vez mais acelerada, mas ao mesmo tempo, o progresso tecnológico elimina muitos

---

<sup>7</sup> Entre as dimensões constam entre outras: incerteza da continuidade do emprego e da empregabilidade, pobre conteúdo do trabalho, falta de oportunidades de aprendizagem/formação e de perspectivas de carreira, condições de trabalho com riscos para a saúde física e psicológica, baixos salários, ausência de proteção legal e institucional, de benefícios sociais e de direitos sociais associados ao trabalho assalariado.

<sup>8</sup> Composto por trabalhadores temporários, o exército de operadores de call centre, falsos independentes, estagiários, pensionistas, estudantes endividados, minorias étnicas, trabalhadores do sexo, os antigos populações camponesas que foram arrancados de suas terras, mas não conseguiram encontrar trabalho, e os trabalhadores que foram afastados de produção pela automação cibernético e comunicação. etc.

empregos e o trabalhador típico vive pior do antes - eis o grande paradoxo da nossa era (Brynjolfsson, McAfee e Spence, 2014).

Na perspectiva crítica não é o factor tecnológico que leva ao aumento das desigualdades, mas fatores socioeconómicos e políticos, tais como as condições socioeconómicas, as estruturas institucionais, as políticas económicas e sociais dos governos. Não é a revolução digital que leva à polarização, mas a desregulação e financeirização da economia, a prevalência do poder e dos interesses dos intermediários financeiros, as políticas que protegem os altos rendimentos e os lucros das empresas pela redução da carga fiscal, o enfraquecimento das instituições do mercado de trabalho, dos sindicatos, bem como o desinvestimento em infraestruturas de educação, saúde e segurança social (Baker, 2014; Mishel et al. 2012, 2013, Stiglitz, 2013).

## **Nota final: a sociologia face às mudanças no mundo do trabalho e da produção**

Para responder aos desafios colocados pelas mudanças no mundo do trabalho e da produção, a investigação sociológica tem de adoptar uma perspectiva crítica, o que exige a ruptura com o discurso dominante. A tarefa dos sociólogos é investigar as situações e tendências reais ocultas tanto pelo discurso dominante como pela crescente complexidade organizacional e social. Segundo o discurso dominante, apenas há uma tendência de evolução que é imposta pelas tecnologias de informação e comunicação e pelas leis da economia, por conseguinte, a solução para os problemas exige a adaptação rápida às mudanças que são inevitáveis.

A investigação sociológica, e a investigação social em geral, sobre o mundo do trabalho e da produção tem de contribuir para moldar o trabalho em função de objetivos social. Essa contribuição requer, por um lado, a análise crítica das ideias do discurso dominante articulada com uma investigação empírica orientada para tornar visíveis as realidades concretas e as tendências reais ocultas pelo discurso dominante e, por outro lado, a identificação de alternativas viáveis que permitem tornar a vida no trabalho e a vida em geral mais digna.

Trata-se da adoção de uma perspectiva que nega aceitar a realidade como um universo de factos consumados e faz uma leitura crítica da realidade sob a luz de futuros possíveis, mas ao mesmo tempo, rejeita a especulação futurista, por estar centrada nas possibilidades que estão ao nosso alcance, enraizadas na própria sociedade, como tendências e forças.

A sociologia deve revelar as situações reais escondidas por detrás das categorias sedutores, tais como, nova economia, novas formas, novos modelos de trabalho, responsabilidade social da empresa, ética nos negócios, etc. O desafio é promover uma prática sociológica capaz de criar a síntese entre três exigências: espírito de análise capaz de decifrar a rede de interações e as estruturas, espírito crítico que questiona os discursos e as práticas dominantes e compaixão capaz de denunciar o mundo da exclusão (Touraine, 1976).

## **Referências bibliográficas**

Adam, Barbara (1999), “Cuando el tiempo es dinero: racionalidades de tiempo conflictivas y desafios a la teoria y la práctica del trabajo”, *Sociologia del Trabajo*, 37, 5-38.

Appai, Beatrice (1994), “Concentration and atomization of productive systems: the paradox of controlled autonomy”, *XIII World Congress of Sociology*. Bielfeld: International Sociological Association.



Alves, Natália (2009), *Inserção profissional e formas identitárias*. Lisboa: Universidade de Lisboa.

Alves, Nuno Almeida; Cantante, Frederico; Baptista, Inês; Carmo, Renato Miguel (2011), *Jovens em transições precárias: trabalho, quotidiano e futuro*. Lisboa: Mundos Sociais.

Atkinson, John (1987), “Flexibility or Fragmentation? The United Kingdom Labour Market in the Eighties”, *Labour and Society*, 12, 87-105.

Autor, David (2010), *The Polarization of Job Opportunities in the U.S. Labor Market: Implications for Employment and Earnings*, May 2010, *Center for American Progress and The Hamilton Project*, Consultado a 12/10/2015, disponível em <http://economics.mit.edu/files/5554>.

Baker, Dean, (2014), *Can Productivity Growth Be Used to Reduce Working Time and Improve the Standard of Living of the 99 Percent? The Future of Work in the 21st century*, A Report of the Economic Analysis Research Network Future of Work Project, Center for Economic and Policy Research, consultado a 16/11/2015, disponível em [http://www.earncentral.org/Future\\_of\\_work/Baker%20Shorter%20Work%20Time%20Final.pdf](http://www.earncentral.org/Future_of_work/Baker%20Shorter%20Work%20Time%20Final.pdf).

Beck, Ulrich (2000), *Brave New World of Work*. Cambridge: Polity Press.

Berggren, Christian (1993), *The Volvo Experience: Alternatives to Lean Production in the Swedish Auto Industry*. London: MacMillan.

Brynjolfsson, Eric; McAfee, Andrew (2014), *The Second Machine Age: Work, Progress and Prosperity in Time of Brilliant Technologies*. New York: W.W. Norton & Company.

Brynjolfsson, Eric; Andrew, McAfee; Spence, Michael (2014), “New world order: labor, capital and ideias in the power law economy”, *Foreign Affairs*, 93(4). Consultado a 5/11/2015, disponível em <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-06-04/new-world-order>.

Boltansky, Luc; Chiapello, Ève (1999), *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*. Paris: Gallimard.

Bourdieu, Pierre (1998), *Contrafogos*. Oeiras: Celta.

Bridges, William (1994): *Job Shift: How to Prosper in a Workplace without Jobs*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Castel, Robert (1995), *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard.

Galambaud, Bernard (1994): *Une nouvelle configuration humaine de l'entreprise*. Paris, ESF Editeur.

Castells, Manuel, (2002), *A Sociedade em Rede. A Era da Informação. Economia, Sociedade e Cultura*. Volume I. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Castillo, Juan José (2005), “Contra os estragos da subcontratação no trabalho: trabalho decente”, in: Kovács, Ilona (org.) *Flexibilidade de emprego, Riscos e Oportunidades*. Oeiras: Celta Editora.

Cerdeira, Maria Conceição; Kovács, Ilona; Dias, João (2015), “Dinâmicas de erosão das relações laborais portuguesas no contexto da crise”, in Proceedings *First International Meeting of Industrial Sociology, Sociology of Organization and Work – “Work, Social Change and Economic Dynamics: Challenges for Contemporary, 27-28 November”*. Lisboa: APSIOT, consultado a 29/07/2016, disponível em [http://www.apsiot.pt/images/publicacoessiot/61\\_1eisiot.pdf](http://www.apsiot.pt/images/publicacoessiot/61_1eisiot.pdf).

Dyer-Witheford, Nick (2015), *Cyber-Proletariat: Global Labour in the Global Digital Vortex*. London: Pluto Press.

Galini, L. (2002), “La informalización del trabajo en los países desarrollados. Cómo y por qué las condiciones de trabajo en el Norte se están aproximando, a la baja, a las del Sur”, *Sociologia del Trabajo*, 45, 7-24.

Guerreiro, Maria das Dores; Abrantes, Pedro (2004), *Transições incertas. Os jovens perante o trabalho e a família*. Lisboa: CITE.

Gorz, André (1997), *Misères Du Présent. Richesses Du Possible*. Paris: Édition Galiée.

Grupo de Lisboa (1994), *Limites à Competição*. Lisboa: Publicações Europa-América.

Handy, Charles (1984), *The Future of Work*. Oxford: Blackwell.

Harrison, Benett (1994), *Lean and Mean*. New York, London: The Guilford Press.

Kalleberg, Arnel (2003), “Flexible Firms and Labor Market Segmentation”, *Work and Occupations*, 30(2), 154-74.

Kovács, Ilona (2002), *As Metamorfoses do Emprego*. Oeiras: Celta Editora.

Kovács, Ilona (2005), *Flexibilidade de Emprego*. Oeiras: Celta Editora.

Kovács, Ilona (2006), “Novas formas de organização no trabalho e autonomia no trabalho”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 52, 41-65.

Kovács, Ilona (2012) “Trayectorias laborales y de vida de jóvenes: un análisis cualitativo”, *Sociologia del Trabajo*, 80, 28-49.

Kovács, Ilona, (2015) “Trabalho, crise económica e social e propostas para a saída da crise”, in Proceedings *First International Meeting of Industrial Sociology, Sociology of Organization and Work – “Work, Social Change and Economic Dynamics: Challenges for Contemporary, 27-28 November 2014*. Lisboa: APSIOT: 25-40. Disponível em [http://www.apsiot.pt/images/publicacoessiot/03\\_1eisiot.pdf](http://www.apsiot.pt/images/publicacoessiot/03_1eisiot.pdf).

Kovács, Ilona (2016), “Os avanços tecnológicos e o futuro do trabalho: debates recentes”, *XVI Encontro Nacional De Sociologia Industrial, Das Organizações e do Trabalho, Futuros do Trabalho: Políticas, Estratégias e Prospetiva*, 27 e 28 de Novembro de 2015. Lisboa: APSIOT,

*Atas do XVI ENSIOT*, 10-23, disponível em [http://www.apsiot.pt/images/publicacoessiot/001\\_xviensiot.pdf](http://www.apsiot.pt/images/publicacoessiot/001_xviensiot.pdf).

Kovács, Ilona; Casaca, Sara Falcão (2008), "Labour segmentation and employment diversity in the ICT service sector in Portugal", *European Societies*, 10(3): 429- 451.

Kovács, Ilona; Chagas Lopes, Margarida (2012), "Os jovens e o emprego: entre a flexibilidade e a precariedade", in Sara Falcão Casaca (ed.), *Mudanças Laborais e Relações de Género: Novos Vetores de (des)Igualdade*. Lisboa: Fundação Económicas & Almedina, pp. 51-86.

Malone, Thomas; Laubacher, Robert and Johns, Tommy (2011), "The Big Idea. The Age of Hyperespecialization", *Harvard Business Review*, 89 (7/8), 56-65.

Mishel, Lawrence; Scmitt, John; Shierholz, Heidi (2013), "Assessing the Job Polarization Explanation of Growing Wage Inequality" *EPI Working Paper*, January. Consultado a 10/10/2015, disponível em <http://www.epi.org/publication/wp295-assessing-job-polarization-explanation-wage-inequality/>.

Peet, Richard (2011), "Contradictions of Finance Capitalism" *Monthly Review*, 63(07): 1-17, consultado a 11/02/2016, disponível em <http://monthlyreview.org/2011/12/01/contradictions-of-finance-capitalism/#en16>.

Petrella, Riccardo (1994), "As Armadilhas da Economia de Mercado para a Formação no Futuro: para além do anúncio, a necessidade da denúncia", *Formação Profissional*, CEDEFOP, 3, 27-33.

Petrella, Riccardo (1998), "Entrevista a Riccardo Petrella", *Economia Pura*, 11,18-19.

Peyrelevade, Jean (2008), *O Capitalismo Total*. Lisboa: Ed. Século XXI.

Piketty, Thomas (2014), *O Capital no século XXI*. Lisboa: Círculo de Leitores.

Paugam, Serge (2000), *La Salarié de la Precarité. Les Nouvelles Formes de l'Intgration Professionnelle*. Paris: PUF.

Schumann, Michael (1999), "El desarrollo del trabajo industrial: nuevas contradicciones", in: Castillo, Juan José (ed.), *El Trabajo del Futuro*. Madrid: Editorial Complutens.

Sennett, Richard (2005), *The Culture of the New Capitalism*, New Haven: Yale University Press.

Standing, Guy (2011). *The Precariat*. London: Bloomsbury Academic.

Stiglitz, Joseph E. (2013), *O preço da desigualdade*. Lisboa: Bertrand.

Thordelli, Peter; Dhondt, Steven; Milsome, Sue (2002), *Partners at Work, Report of Hi-Res Project (the High Road concept as a Resource) funded by DG Research of the European Commission, under the Competitive and Sustainable Growth: Accompanying Measures Programme*, consultado a 25/05/2016, disponível em <http://uk.ukwon.eu/File%20Storage/Hi-Res%20report.pdf>.

Touraine, Alain (1976), *Em defesa da Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar.

Zysman, John; Kenney Martin (2015), *Sustainable Growth and Work in the Era of Cloud and Big Data: Will Escaping the Commodity Trap Be our Undoing? Or Where Will Work Come from in the Era of the Cloud and Big Data?* Berkeley Roundtable on the International Economy BRIE Working Paper 2014-6. Consultado a 24/11/ 2015, disponível em <http://www.brie.berkeley.edu/wp-content/uploads/2015/02/Where-Will-Work-Come-from-in-the-Era-of-the-Cloud-and-Big-Data.pdf>.

## VIH/SIDA no ambiente de trabalho: sobre riscos, proteção e (in)segurança jurídica

**Camila Rodrigues Neves de Almeida Lima,**<sup>1</sup> Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
advcamilarodrigues@hotmail.com

**Resumo:** Este texto aborda a problemática do trabalhador com VIH/SIDA sob a perspetiva da incomunicabilidade do sigilo profissional, com base na confidencialidade dos dados pessoais e da reserva da intimidade da vida privada, em contraposição à proteção da saúde e da segurança de terceiros. Para tanto, a responsabilidade é enunciada como máxima proibitiva ao médico do trabalho, vocacionada a proteger o trabalhador da indesejada e ilegal divulgação de sua condição serológica ao empregador. É nesse sentido que se suscita o sigilo médico, ponderando-se a legitimidade do exame para detetar a seropositividade de acordo com a função laboral, sempre com a necessidade de consentimento livre do trabalhador. Esta é uma pesquisa bibliográfica e documental na qual se comparam as normas jurídicas, portuguesa e brasileira. Parte-se da hipótese de que o trabalhador com VIH/SIDA pode ser submetido a atos discriminatórios no trabalho.

**Palavras-chave:** trabalhador com VIH/SIDA, saúde, sigilo médico, segurança jurídica.

### Introdução

Este artigo discute a presença de VIH/SIDA no mundo do trabalho sob a perspectiva do dever de sigilo profissional, em atenção à proteção da reserva da intimidade da vida privada do trabalhador, delimitando a investigação aos cenários português e brasileiro. Objetiva analisar como se processa tal relação que potencialmente constrange o trabalhador – que já se encontra fragilizado – e como se apresenta a normatividade brasileira e portuguesa para fazer frente às transgressões passíveis de serem constatadas, apontando a contraposição legal verificada entre noções de igualdade, não discriminação e direitos da personalidade, em face da proteção e da promoção da saúde e segurança de terceiros, sem desatentar para a necessidade de se evitar ainda mais o contágio (no meio social e no laboral).

A relevância deste estudo justifica-se diante da complexa feição dessa problemática, que remete à segurança no ambiente de trabalho e a questões que discriminam o trabalhador com VIH/SIDA, através de distinções ou privações que violam a igualdade de oportunidades e de tratamento, conforme premissa defendida pela OIT.

Também a exigibilidade e a legitimidade do exame médico de saúde para a aferição do estado serológico do trabalhador serão problematizadas, ressaltando-se o caráter de excecionalidade que reveste a sua solicitação. No contrapelo, analisa-se a variante intencional

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito Público e Mestre em Direito Laboral pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC). Pós-Graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Escola da Magistratura Trabalhista da Paraíba (ESMAT 13) e em Processo Civil pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ).

desse processo no trabalho, que traz à tona questões como responsabilidade civil e criminal em caso de transmissão, verificando a sua extensão e repercussão à luz do direito laboral.

Para a fundamentação desta abordagem, de caráter teórico, recorreu-se à pesquisa bibliográfica e documental, que abrangeu as legislações portuguesa e brasileira, dispositivos internacionais e doutrina especializada, traçado metodológico que possibilitou extrair reflexões, dimensionar inquietações e situar o debate que acompanha as questões aqui suscitadas.

## **VIH/SIDA e o direito do trabalho**

A copiosa propagação do vírus VIH e a pandemia da SIDA que se instalou em escala mundial<sup>2</sup> trouxeram implicações sociais, económicas, políticas, jurídicas e culturais. Os primeiros registos, circunscritos a alguns sítios,<sup>3</sup> ocorreram na década de 1970, para, vertiginosamente, se difundirem e romperem as barreiras da territorialidade.

A síndrome viral do VIH causou perplexidade e comoção social, implicando discriminação e estigmatização dos sujeitos infetados, por ter sido difundida, à época, a noção de que a contaminação estava restrita a prostitutas, homossexuais e usuários de drogas injetáveis. Concorreram para esse quadro as dificuldades e inconsistências iniciais de natureza científica para identificar o agente provocador da doença e suas formas de contágio. De todo modo, instalou-se uma reação temerosa e preconceituosa para com o grupo de risco<sup>4</sup> apontado.

Diante do alastramento do contágio e das graves consequências sociais que a SIDA produzia, foi estimulada uma ampla busca de cunho científico e empresarial, avançando as pesquisas para a produção de um conjunto de antirretrovirais a fim de manter a doença sob controle. Com os avanços das investigações científicas foram desmistificadas as noções estigmatizantes sobre as formas de contágio e discernidas as múltiplas causas de transmissão do vírus.

Em relação ao contágio sexual proveniente da relação desprotegida, essa informação impactou a cultura estabelecida com a revolução sexual dos anos 1960/1970, que desconstruiu formalismos da vida social e confrontou costumes, apregouo liberdades – sexual e feminina – e disseminou modos comportamentais que transformaram substancialmente o quotidiano dos jovens; enfim, um forte movimento de contracultura. A SIDA, com o seu potencial letal, funcionou como um freio nesse contexto.

A evidência de outras formas de contaminação serviu para diluir preconceitos e esclarecer situações de contágio, à época inexplicáveis. Esse quadro generalizante, que podia afetar indiscriminadamente grandes grupos populacionais, também demandou posicionamento governamental em prol da proteção da saúde e vem alimentando pautas de pesquisa voltadas a aprimorar procedimentos de triagem clínica de doadores de sangue, padrões de cuidados com exposição e manipulação de materiais biológicos e clínico-obstétricos, bem como ampliou o debate e os recursos para uma prática sexual protegida.

Com as intervenções político-científicas foram estabelecidas e compartilhadas orientações, procedimentos, disponibilizados exames e tratamento, quebradas patentes e distribuídos

---

<sup>2</sup> Estima a UNAIDS que atualmente 36.7 milhões de pessoas no mundo estejam contaminadas pelo vírus.

<sup>3</sup> Inicialmente foi constatado o vírus na África, transmitido do macaco para o homem, disseminando-se para os Estados Unidos e o Haiti e, posteriormente, espalhando-se mundialmente.

<sup>4</sup> Razão pela qual se pondera a desconstrução da terminologia “profissão de risco”, de igual modo com que se reverbera a abolição da nomenclatura “grupo de risco”. Percebe-se, hoje, que são os comportamentos e as situações de exposição que potencializam o contágio, cabendo às atividades laborais a mesma linha de raciocínio. Estas, por abrangerem dinâmicas que expõem o trabalhador (ou terceiros), apresentam risco de contágio, mas não representam atividades perigosas em sentido estrito (Amado, 2010).



medicamentos, em tudo exigindo a instrumentalização dos Estados nacionais para fazerem frente à problemática do VIH. Deste modo se concorreu para minimizar estigmas e favorecer a aceitação social, porquanto se estabeleceu cientificamente que a SIDA, apesar de letal, assume-se como uma doença crónica, que não ceifa de imediato a vida (Barros, 2000).

No campo jurídico, as mudanças foram substantivas em face da tarefa de se ponderar e garantir direitos e deveres opostos em todos os espaços sociais, inclusive no trabalho. Mas a construção de normativas demandou um longo percurso sob a pressão das mais diversas influências: políticas, científicas, religiosas e de grupos específicos; embora sem desconstruir de todo a cultura do medo, em muito potencializada pelo desconhecimento sobre a doença (Rouxinol, 2011).

Inicialmente lidou-se com um lastro de questionamentos e pressões sociais ante a agressão e a negativa de tratamento médico ao paciente contaminado, bem como em face do isolamento<sup>5</sup> e do tratamento compulsórios, vigendo atualmente ação judicial contra a discriminação, a diferenciação salarial e a discriminação dos cuidadores.

O quadro de violações e de incertezas legais foi sendo gradualmente superado com o esforço conjunto internacional e as ratificações nacionais, que consolidaram normatividades protetivas. No campo juslaboral questionaram-se noções como igualdade, não discriminação, acesso e segurança no emprego e ética, em oposição à avaliação dos riscos para a saúde e para a segurança de terceiros, e à extensão da doença em termos de debilidade e comprometimento da capacidade laboral, tendo em vista que 90% das pessoas com VIH/SIDA encontram-se em fase economicamente ativa (Rouxinol, 2011; Barros, 2000).

### **Tutela legal de proteção ao trabalhador com VIH/SIDA**

Para além da discriminação social, o trabalhador com VIH/SIDA sofre forte discriminação nos locais de trabalho, suportando preconceito, segregação e homofobia. A hostilidade e a intolerância que circundam esse cenário concorreram para a violação de uma série de direitos, garantias e liberdades.

A magnitude dessa questão leva a que seja objeto de intervenção da comunidade internacional, especialmente sob o escrutínio da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização Mundial de Saúde (OMS) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que erigiram diplomas, estabeleceram diretrizes conjuntas e procederam ao enquadramento político-jurídico de responsabilização dos países-membros, numa ação concertada com vistas a definir práticas globais de contenção do contágio, recomendação de protocolo clínico e orientações terapêuticas, condutas de segurança e de proteção jurídica no trabalho, entre outras.

Nesse âmbito internacional, com ressonância nas normativas nacionais, a igualdade e a discriminação positiva, também categorizada como diferenciação jurídica, são chamadas a proteger os direitos (fundamentais) do trabalhador com VIH/SIDA, a garantir o seu acesso e segurança no emprego, e a coibir atos discriminatórios, odiosos ou que ensejem, através do tratamento isonómico, a distinção factual (Loureiro, 2005).

Nesse sentido, predomina o entendimento internacional que visa dissociar a imagem do trabalhador com VIH da do trabalhador com SIDA. São duas situações diferentes e que acarretam efeitos fisiológicos e consequências laborais diversas. A Declaração da Reunião Consultiva sobre a AIDS e o Local de Trabalho, editada pela OMS e pela OIT em 1988,

---

<sup>5</sup> Atualmente, a Resolução nº 1.665/2003 do Conselho Federal de Medicina brasileiro proíbe deontologicamente o isolamento compulsório de paciente por ter VIH/SIDA.



identifica o trabalhador com VIH, assintomático, como um trabalhador qualquer, tendo em vista a extensão da fase de latência, conferida em anos, que não interfere na capacidade física para o trabalho. E mais, o trabalhador com VIH não apresenta risco para a saúde e a segurança dos demais no exercício da maioria das profissões, pois são poucas as que *exigem* o contato direto com sangue e fluidos corporais. Já o trabalhador com a doença SIDA, crónica, deverá ser tratado como um trabalhador doente e incapacitado para o labor.

Esse entendimento encontra fundamentação na Convenção nº 111 da OIT, de 1958, que proíbe todas as formas de discriminação no local de trabalho, entendendo tal prática como violadora dos preceitos contidos na Declaração Universal dos Direitos do Homem, salvo se a função exigir qualificação especial, incluindo-se nesse rol protetivo, de modo genérico, a condição de saúde do trabalhador com VIH/SIDA e a impossibilidade de tratamento diferenciador.

A esse respeito, compreende Barros (2000) ser legítima e legal a exclusão de candidato (ou a transferência de trabalhador) caso não seja possível neutralizar a possibilidade de contaminação no exercício da função com comprovado risco de contágio, entendendo tal conduta como não discriminatória, não importando a infeção viral, no entanto, como justificativa para o liminar rompimento do contrato.

Situando essa compreensão político-jurídica em Portugal, verifica-se que, entre os compromissos firmados pelo Código de Conduta sobre o VIH/SIDA da OIT (2001), uma cláusula é dedicada a comprometer empresas aderentes a não discriminar o trabalhador com VIH/SIDA, a garantir a igualdade, a promover a informação sobre o VIH/SIDA, a discernir que o teste de VIH/SIDA não deve comprometer o acesso ao emprego e a preservar a liberdade e a voluntariedade<sup>6</sup> na sua realização.

Verifica-se também que a Recomendação nº 200 da OIT, de 2010, ao reproduzir algumas das premissas veiculadas pelo Código, pauta-se por princípios e diretrizes gerais de enfrentamento do VIH/SIDA no trabalho que vedam a proibição de discriminação e de exame compulsório;<sup>7</sup> recomenda, também, a difusão e o acesso à informação sobre a doença, a promoção da prevenção e da redução dos riscos de contágio no trabalho, e a viabilização do labor ao trabalhador com VIH/SIDA, mesmo que de modo adaptado.

Em outro quesito, referente à reserva da intimidade da vida privada, vê-se que esta é abarcada em Portugal pela Constituição da República (artigo 26º, nº 1), Código Civil (artigo 80º) e Código do Trabalho (artigo 16º), difundida em duas proibições: de acesso às informações pessoais e de sua divulgação de dados. É vocacionada, também, a proteger o trabalhador de ações discriminatórias, na medida em que os direitos da personalidade (artigo 70º) devem ser respeitados pelo empregador. Assim, percebe Amado (2010) o *direito à opacidade*<sup>8</sup> ao trabalhador com VIH/SIDA, já que este não precisa noticiar sua condição serológica em seu espaço de trabalho, caso tal omissão seja irrelevante para o seguro exercício da ocupação profissional.

---

<sup>6</sup> No direito penal ocorrem controvérsias doutrinárias a respeito da possibilidade de imposição coercitiva do teste de VIH, enquanto meio de prova contra o acusado, apenas admitida, pela doutrina majoritária, se houver expressa previsão legal, em respeito pelo princípio da legalidade, cuja finalidade se prestaria tão só para atestar a serologia do agente e não o conhecimento de sua condição e o dolo em face de possível crime (Andrade, 2004).

<sup>7</sup> Semelhante é o entendimento da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, Resolução nº 1.536/2007, que se posiciona pela proibição de exame obrigatório (Pereira, 2006).

<sup>8</sup> E o direito à autodeterminação informacional (artigo 35º da CRP) (Pereira, 2015).

No entanto, esse direito não implica a não responsabilização do seropositivo caso ele, devendo estar ciente de sua condição por se ter submetido a anterior situação de risco, não adote medidas preventivas de uma possível transmissão em cadeia (no meio social e no trabalho), não importando o desconhecimento numa cláusula excludente de ilicitude (Loureiro, 2005).

Dessa forma, mais do que um direito à confidencialidade dos dados pessoais, há o direito à intimidade e a proteção e reserva da vida privada, cujos contornos<sup>9</sup> pessoais não interferem na execução da atividade laboral; não tem, portanto, o empregador autorização legal ao acesso, tampouco permissão para divulgar dados do trabalhador. Contudo, a norma jurídica portuguesa comporta ressalvas. Cabem o questionamento e a investigação da vida privada e da saúde do trabalhador caso sejam necessários para avaliar a (in)aptidão para o exercício da atividade laboral,<sup>10</sup> com base em particulares exigências da profissão.<sup>11</sup> Esse é o entendimento do Tribunal Constitucional português, acórdão nº 368/02, de 25 de setembro.

Destaca Pereira (2006) a imprescindibilidade de se observar os princípios da proporcionalidade (em sentido estrito), da necessidade e da adequação na realização de testes médicos no âmbito do trabalho, ressaltando a excepcionalidade de se autorizar o empregador a requerer exame para detetar infeção pelo vírus VIH,<sup>12</sup> concessão essa reconhecida pelo Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida português (1996), em Relatório-Parecer (16/CNECV/96) emitido a respeito da obrigatoriedade dos testes de SIDA aos profissionais da saúde, que deverão concordar com o exame, fundamentadamente requerido pelo empregador.

Ou seja, o teste dissimulado é arbitrário (Andrade, 2004) e ilegal.<sup>13</sup> O trabalhador tem direito à proteção de sua integridade,<sup>14</sup> aparecendo o consentimento livre, expresso ou presumido, como salvaguarda dessa e garante da autodeterminação informacional dos dados de saúde. O trabalhador não é obrigado a se sujeitar compulsória<sup>15</sup> e injustificadamente a exames médicos; o teste realizado sem seu conhecimento e anuência acarreta crime de “intervenção e tratamento médico-cirúrgico arbitrário”, artigo 156º do Código Penal português (Pereira, 2006).

Por mais que, excepcionalmente, a profissão comporte a necessidade de se averiguar a condição serológica do trabalhador, por incorrer em comprovado risco de contágio, ele não será obrigado a se submeter ao exame. Cabe-lhe a discricionariedade de decidir se deseja ou não investigar o vírus, apesar da carga que comporta a sua negação, que poderá resultar na perda do cargo em avaliação. Nesse sentido, concebe Amado (2010) o direito ao desconhecimento do trabalhador<sup>16</sup> que, inevitavelmente, ficará impossibilitado de exercer a função de risco, devendo ser designado para atividade laboral que não implique ameaça de contágio.

---

<sup>9</sup> Entram na esfera privada questões como vida familiar, afetiva e sexual, condições de saúde (incluindo o estado de gravidez) e convicção política, religiosa ou ideológica (artigo 16º, nº 2, do Código de Trabalho Português).

<sup>10</sup> Artigos 17º, nº 1 e 19º, nº 1 e 3º do Código de Trabalho.

<sup>11</sup> Exemplifica Abrantes (2008) a situação em que o candidato ao emprego de motorista é questionado se pratica muitas infrações de trânsito, ponderação considerada pertinente ao exercício seguro da função.

<sup>12</sup> Ressalta o autor que, com base em deliberação da Comissão Nacional de Proteção de Dados, o candidato/trabalhador não poderá ser desclassificado ou despedido por ter VIH/SIDA. No direito português, esse ato seria ilícito e discriminatório, importaria em infração disciplinar, civil e criminal, e ensejaria, a nível laboral, indenização ou, se assim preferir o trabalhador, a reintegração ao labor (Pereira, 2006).

<sup>13</sup> A dissimulação do teste de VIH pode ocorrer, por exemplo, camuflada sob o pretexto de se verificar outras condições físicas e de saúde (legalmente admitidas) para averiguar a (in)aptidão ao labor.

<sup>14</sup> Artigo 25º da CRP, artigo 3º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e artigo 5º da Convenção sobre os Direitos do Homem e a Biomedicina.

<sup>15</sup> Entendimento contido na Deliberação nº 86/98 da Comissão Nacional de Proteção de Dados (Pereira, 2006).

<sup>16</sup> O trabalhador tem total liberdade para permanecer na ignorância de sua possível condição. E mais, tem o direito de não divulgar, caso assim suspeite, a possibilidade de ter contraído o vírus VIH, desde que não assuma condutas que impliquem risco (social e laboral) de contágio.

Diferentemente da normatividade portuguesa, que prevê como excepcional a realização de exames de saúde, o ordenamento juslaboral brasileiro impõe ao empregador o *dever* de realizar exames de saúde periódicos, na admissão, manutenção do contrato e demissão do trabalhador, a fim de, constantemente, atestar sua capacidade física e mental para o trabalho (artigo 168 da CLT).

Mais do que um dever, Barros (2000) compreende ser um direito conferido ao empregador, excluindo a autora desse campo de legitimidade a investigação sobre a possível seropositividade do trabalhador, se sem o conhecimento e anuência, ou se a constatação for irrelevante ao seguro exercício da função.

Levando-se em consideração a desinformação no ambiente de trabalho, o Ministério do Trabalho e o Ministério da Saúde editaram, no Brasil, a Portaria Interministerial MTb/MS nº 3.195/1988, instituindo a Campanha Interna de Prevenção da AIDS (CIPAS), que estimula a difusão de informação acerca do VIH/SIDA e a incorporação de práticas precaucionais para se evitar o contágio no local de trabalho (Barros, 2000).

Tendo em vista assegurar a proteção quando da manifestação do contágio e do desenvolvimento da doença, ainda em 1988 foi editada a Lei nº 7.579, que inclui a pessoa com VIH/SIDA na relação de benefícios previdenciários e sociais, concedendo-lhe a possibilidade de licença para tratamento de saúde (com suspensão do contrato de trabalho), aposentadoria, reforma militar, pensão especial, auxílio-doença e o levantamento antecipado dos valores depositados a título de fundo de garantia do tempo de serviço (FGTS).

No tocante à avaliação da conduta empresarial na demissão do trabalhador seropositivo, observa-se tendência jurisprudencial no Brasil pelo reconhecimento de arbitrariedade em caso de dispensa injustificada, reconhecimento esse que independe de prova do ato discriminatório, não estando pacificado, contudo, o entendimento a respeito da (in)admissibilidade de reintegração do trabalhador com base em estabilidade, situação que ainda não possui previsão legal.

## Exame de saúde, sigilo médico e o VIH/SIDA no trabalho

Na tradição da assistência médica, o dever hipocrático de sigilo consolida a relação de confiança e de confidencialidade entre o médico e o paciente, hoje afiançado<sup>17</sup> criminalmente<sup>18</sup> e passível de indenização por danos morais e materiais em caso de violação.<sup>19</sup> Não importa o meio (i)lícito que o médico do trabalho percorreu para descobrir a condição serológica do trabalhador – se por prescrição clínica fraudulenta, solicitação compulsória, acesso ilegítimo<sup>20</sup> ou revelação

---

<sup>17</sup> Pereira (2006) amplia a proteção normativa do sigilo profissional assinalada pela Lei nº 12/2005, de 26 de janeiro, que trata da informação genética pessoal e de saúde, destacando a propriedade pessoal sobre informações de saúde, não cabendo ao médico do trabalho dispor sobre tais informações.

<sup>18</sup> Artigos 192º e 195º do Código Penal português. No caso de o médico do trabalho ilegitimamente revelar informação sobre a saúde do trabalhador, Pereira (2009) identifica a formação de concurso aparente com os crimes de devassa da vida privada e de violação de segredo profissional.

<sup>19</sup> Artigo 483º do Código Civil português e artigos 186 e 927 do Código Civil brasileiro.

<sup>20</sup> Caso do cozinheiro português que teve sua condição serológica divulgada pelo médico assistente do trabalho, ultrapassando o dever de colaboração médica e em violação da figura do segredo profissional partilhado, na medida em que foi desautorizada e ilicitamente revelada a condição serológica do trabalhador ao empregador; ultrapassando tal ato os limites da ética deontológica e rompendo as barreiras da legalidade (Abreu, 2005).

voluntária do trabalhador-paciente –, este dado pessoal não poderá ser divulgado ao empregador sem a concordância (voluntária) do trabalhador (Vivente e Rouxinol, 2010).

O Código Deontológico da Ordem dos Médicos (CDOM)<sup>21</sup> português preconiza deveres e prerrogativas, entre eles a dupla responsabilidade (para com o paciente e com a entidade empregatícia), a independência e liberdade do médico, e a sua sujeição à deontologia e ao sigilo profissional, diretrizes essas que atestam e asseguram a integridade da relação médico-paciente (Rueff, 2010), não podendo o médico interferir na esfera da vida privada do trabalhador para satisfazer ilegal *curiosidade* patronal.

Na esteira do entendimento constitucional português, a Constituição Federal brasileira salvaguarda a inviolabilidade da intimidade da vida privada (artigo 5º, inciso X), aparecendo o sigilo médico como segredo profissional protegido pela conduta ética e pela normatividade criminal,<sup>22</sup> admitindo-se sua relativização, por não ser um direito-dever absoluto (Vieira, 1998), se por motivo justo, dever legal ou expressa autorização do paciente,<sup>23</sup> imprimindo semelhante orientação deontológica acerca da continuidade do dever de sigilo mesmo após o falecimento do paciente, se o dado não for de conhecimento público ou caso seja o médico intimado a depor em processo, quando deverá declarar seu impedimento.

Contudo, apesar de todo esse arcabouço jurídico que tenta proteger e assegurar a inviolabilidade do sigilo médico, cada vez mais se observa uma certa *maleabilidade* desse, reconhecendo-se a licitude de sua quebra em nome da proteção da saúde e da vida de terceiros, destarte outras escusas excepcionais, pelo direito de necessidade.

Apesar dessa excecionalidade, observa-se tendência jurídica *flexibilizadora* no sentido de se admitir uma ampliação das situações em que pode ocorrer a quebra do sigilo médico. Surge o questionamento juspositivista acerca da necessidade de a normatividade vigente prever as hipóteses em que será (des)autorizada tal revelação (Pereira, 2009).

Para além do consentimento livre, o direito de necessidade<sup>24</sup> também aparece como salvo-conduto para se revelar a condição serológica, em nome da promoção da saúde e da vida de terceiros, posicionamento esse compartilhado pelo Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida português, Parecer 32/CNECV/2000,<sup>25</sup> e pelo Conselho Federal de Medicina do Brasil, Resolução nº 1.359/1992.<sup>26</sup>

Nesse sentido, compreende Andrade (2004) ser o direito de necessidade vocacionado a proteger e a salvaguardar interesse de terceiros, não podendo ser imposto para legitimar exame de saúde violentamente executado, sem a anuência e o conhecimento do paciente. Reconhece, no entanto, o autor a legitimidade e a licitude na possibilidade de o médico divulgar a condição de saúde de seu paciente em caso de doença grave ou com alto índice de transmissibilidade, em nome do direito de necessidade. Exemplifica essa hipótese com o caso de pessoa com

---

<sup>21</sup> Elaborado em 2008 e aprovado pelo Regulamento nº 14/2009.

<sup>22</sup> O artigo 154 do Código Penal admite a revelação por justa causa. No âmbito da Administração Pública, prevê-se a revelação da divulgação de segredo profissional por funcionário público (artigo 325).

<sup>23</sup> Artigo 73 do Código de Ética Médica brasileiro.

<sup>24</sup> Cláusula geral de exclusão de ilicitude civil e criminal: artigo 34º do Código Penal e 339º do Código Civil português; artigo 23, inciso I, do Código Penal e 188 do Código Civil brasileiro, sob a terminologia de *estado de necessidade*.

<sup>25</sup> Informa o Conselho, no referido parecer, ser dever ético do médico persuadir o paciente a informar sua condição serológica ao cônjuge, e, caso este não concorde, será legítima a revelação; não importa, em quebra de sigilo, assente na doutrina americana *Tarassoff* (Pereira, 2015).

<sup>26</sup> No entanto, a referida norma foi revogada pela Resolução nº 1.665/2003 do Conselho Federal de Medicina brasileiro, hoje compreendendo a ressalva nesses termos como “justa causa”.

VIH/SIDA que, apesar de aconselhamento médico, insiste em não informar sobre a sua condição ao cônjuge para que este tome medidas de prevenção ao contágio acidental. Há, até mesmo, doutrina que considera ser crime a conduta omissiva do médico em não informar sobre a condição serológica do paciente às pessoas próximas e que possam (iminentemente) vir a se contaminadas, não estando esse posicionamento pacificado, porquanto existe doutrina internacional que assevera a permanência e a inviolabilidade do sigilo médico, mesmo em face dessas situações extremadas (Pereira, 2015).

No entanto, essa hipótese, admitida por alguma doutrina como um aparente *dever* e confirmada enquanto preceito deontológico pelo artigo 89º do Código Deontológico da Ordem dos Médicos português (2008), pode despertar efeito reverso. Ao submeter-se o médico ao *dever* disciplinar e legal de revelar a condição serológica de seu paciente, pode essa imposição vir a desestimular a autoinvestigação sobre a possibilidade de contaminação,<sup>27</sup> pois, caso comprovada, a condição seria sumariamente anunciada, conduta essa que pode provocar segregação e discriminação (Pereira, 2009).

Concorda-se com o posicionamento de Pereira (2009: 41), que admite a possibilidade de o médico vir a revelar a condição de seu paciente em caso de latente risco de contágio. “Já a afirmação de que o médico tem um *dever de informar* (...) parece-me uma subversão do sistema do segredo médico e da relação médico-paciente”. Na verdade, não é um dever, mas uma hipótese de admissibilidade, uma excludente da ilicitude em revelar sigilo médico.

No mais, semelhantemente à conduta médica exigida em Portugal (Lei de Bases da Luta contra as Doenças Contagiosas, nº 2.036/1949, e Portaria nº 1.071/1998), que inclui a infecção por VIH/SIDA como doença de declaração obrigatória (Portaria nº 258/2005) e considerada causa excepcional de *quebra* do sigilo médico,<sup>28</sup> deve o médico (inclusive o do trabalho) comunicar ao Centro de Vigilância Epidemiológica das Doenças Transmissíveis a seropositividade detetada. No Brasil, o médico também deverá informar a saúde pública, respeitando o anonimato do paciente, sob pena de incorrer em *omissão de notificação de doença* (artigo 269 do Código Penal brasileiro).

Outra questão que se entrelaça à situação da (in)violabilidade do sigilo médico é a posição conflitiva em que se encontra o médico do trabalho na relação trilateral que mantém com o empregador e com o trabalhador. A esse quadro delineado, Rueff (2010) vislumbra a incumbência de dupla responsabilidade: a de sigilo e confidencialidade para com o seu paciente, por um lado, e a de lealdade e subordinação à entidade patronal, por outro, compondo um verdadeiro *concurso* obrigacional potencializador de tensões sociais e conflitos deontológicos e legais.

### **Exame médico e o VIH/SIDA: legítima exigibilidade ou violação à intimidade do trabalhador?**

A reserva da intimidade da vida privada e a confidencialidade dos dados pessoais do trabalhador são direitos (quase) invioláveis, salvo excepcionais situações que justifiquem a referida *transgressão*. Assim, ampla é a legislação internacional protetiva, que estipula, enquanto preceito geral, a negativa de acesso e de divulgação de dados pessoais do trabalhador ao

---

<sup>27</sup> Premissa propagada pela OIT (2010), na Recomendação nº 200, que informa que o preconceito, a discriminação e o receio em perder o emprego obstruem a preocupação em investigar a própria condição serológica.

<sup>28</sup> Certifica-se a autoridade pública sanitária, mas preserva-se o anonimato do paciente (Abreu, 2005).



empregador, imprimindo a importância pelo zelo e salvaguarda daquele: aparecem o sigilo e a confiança como as bases da relação médico-paciente (Pereira, 2015).

Entre os diversos diplomas formalizados, destacam-se, no âmbito das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966). De parte da UNESCO, a Declaração Universal sobre o Genoma Humano e dos Direitos do Homem (1997), a Declaração Internacional sobre Dados Genéticos Humanos (2004) e a Declaração sobre Normas Universais em Bioética (2005). Por sua vez, a OMS preconiza o respeito à intimidade da vida privada na Declaração para a Promoção dos Direitos dos Pacientes (1994), bem como a Associação Médica Mundial na Declaração de Genebra da Associação Médica Mundial (1948) e na Declaração de Lisboa sobre os Direitos do Doente (1981). Também o Conselho da Europa o prevê na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (1950) e na Convenção sobre os Direitos do Homem e a Biomedicina (1997), na União Europeia, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (1981), na Diretiva 95/46/CV e na Carta Europeia dos Direitos dos Pacientes (2002). Ainda, o Código Internacional de Ética Médica (1949) confirma tal preceito.

Contudo, verifica-se que há ressalva à reserva da intimidade da vida privada, admitindo-se exame de saúde para se aferir a (in)capacidade laboral, cujo laudo fica resguardado pelo sigilo profissional. Desse modo, os exames se prestam exclusivamente a atestar a (in)aptidão ao posto de trabalho, não podendo o médico do trabalho revelar especificidades do estado de saúde do trabalhador. Esse é o entendimento do Conselho Federal de Medicina do Brasil (Resolução nº 1.665/2003), que apenas admite ao médico tal revelação caso o seu silêncio coloque em risco a saúde de terceiros (artigo 76 do Código de Ética Médica brasileiro).

Levando-se em conta tal direcionamento, a intenção do empregador, com a realização dos exames de saúde indispensáveis e justificadamente solicitados, deve se ater a averiguar a aptidão do trabalhador, não devendo ser expostas as razões de uma possível inaptidão (Vicente e Rouxinol, 2010), e tampouco ponderar ou especificar particularidades da saúde e da vida privada, do mesmo modo que é vedado elaborar histórico de dados pessoais do trabalhador pela empresa, entendimento esse reverberado pelo Tribunal Constitucional português (Rueff, 2010).

Entretanto, manifestam-se controvérsias na doutrina em caso de profissões legalmente reconhecidas,<sup>29</sup> que comportam qualificado risco de transmissão, nomeadamente o caso de médicos, cirurgiões-dentistas e paramédicos, situação em que se constata no discurso doutrinário a *necessidade* de averiguação do estado serológico do trabalhador, imposição essa considerada como “um dever de sujeição” (Rouxinol, 2011: 130) e uma regra contida no artigo 19º do Código do Trabalho português, que trata dos exames médicos. Em caso positivo, as circunstâncias práticas da atividade profissional deverão ser adaptadas de modo a se neutralizar o risco de transmissão, viabilizando, assim, o exercício do labor ao trabalhador com VIH/SIDA, não implicando, portanto, a deteção da infeção em um liminar despedimento, consoante anteriormente informado.

No entanto, admite a autora a possibilidade de impedimento de o trabalhador com VIH/SIDA exercer determinadas atividades ou procedimentos cujo risco comprovado de contágio não possa ser minimizado, considerando essa conduta como não discriminatória em nome do imperativo da tutela e da promoção da saúde e da segurança de terceiros. Nem todas

---

<sup>29</sup> Com a supressão das atividades sexuais por não serem *profissionalmente* reconhecidas no Brasil e em Portugal.

as atividades com risco comprovado terão seu exercício taxativamente proibido; apenas aquelas cujo risco não possa ser anulado.

De igual modo compreende Pereira (2007), ao salientar que, no caso de profissão de comprovado risco de contágio, como a do médico cirurgião,<sup>30</sup> as atividades que não impliquem possível contágio acidental<sup>31</sup> são impreterivelmente facultadas ao trabalhador; exemplifica com as atividades de consulta médica geral, de investigação e ensino, e de gestão na área da saúde, cuja censura patronal implicaria conduta desproporcional e discriminatória. Amado (2010) segue a mesma linha; ressalta, inclusive, a possibilidade de despedimento por justa causa do trabalhador que, culposamente, não informar sobre sua condição serológica, comunicação essa vislumbrada como um ónus inerente à atividade profissional que comporta risco qualificado de contágio.

O Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida<sup>32</sup> português assevera idêntico dever ao médico com VIH/SIDA em se abster de exercer funções com alto risco de contaminação, preterindo desempenhar outras atividades que não impliquem perigo, entendimento semelhante ao proferido pela Associação Médica Mundial, em Declaração sobre o VIH/SIDA e a profissão médica, em 2006 (Pereira, 2006).

O risco acidental não deve ser levado em consideração para impedir o trabalhador com VIH/SIDA de exercer sua profissão, mas apenas ponderado o risco cientificamente comprovado, qualificado, que compreende a situação de normalidade, frequentemente verificada e esperada no exercício da profissão. Por tal razão excluem-se dessa gama restritiva as profissões que, por norma, não incidam no contato direto com fluidos corporais ou sangue, ilustrado pelo caso do cozinheiro português.<sup>33</sup>

Para contornar essa incerteza jurídica, propõe a doutrina a elaboração de comissão médico-legal para investigar e relacionar as profissões com comprovado risco de contágio, para que, com base numa discriminação médica, fossem previamente limitadas as funções para o exercício das quais seria legalmente admitido investigar o estado serológico do candidato. Aos questionamentos impertinente direcionados a trabalhadores cujas funções não estejam relacionadas na lista médica, admite-se a recusa em responder ao ou em realizar o exame de saúde (Vicente e Rouxinol, 2010), ponderação essa complexa e difícil de ser alcançada, em face da posição de vulnerabilidade do trabalhador, que poderia vir a ser punido com a não admissão ao emprego ou com represálias patronais.

Em assim sendo, diante das orientações propostas pela Declaração sobre o VIH/SIDA e a Profissão Médica da Associação Médica Mundial (2006) e da ausência de uma relação oficial que informe as profissões com comprovado risco de contágio, Pereira (2007) ressalta a

---

<sup>30</sup> O *American College of Surgeons* entende que os médicos cirurgiões com VIH podem continuar a operar, salvo se a capacidade laboral estiver comprometida por complicações provenientes da SIDA, ou se a prática ou o ambiente não comportarem medidas preventivas de segurança (Pereira, 2006).

<sup>31</sup> Situação não pacificada na doutrina ou cientificamente, tendo em vista o baixo risco *proporcional* de contágio. Entre os casos investigados, observa-se o contrário: é mais provável que o médico venha acidentalmente a contrair o vírus em procedimento cirúrgico realizado em paciente contaminado (Queirós, 2010; Pereira, 2007).

<sup>32</sup> Relatório-Parecer sobre a obrigatoriedade dos testes da SIDA, de 1996.

<sup>33</sup> Este foi o entendimento do Tribunal da Relação de Lisboa (acórdão de 29 de maio de 2007), que confirmou a caducidade do contrato de trabalho em face de impossibilidade superveniente, absoluta e definitiva, fundamentada no estado serológico do cozinheiro, tornando-o inapto à função por esta exigir o manuseio de objeto cortante que poderia vir a contaminar alimento cru e a transmitir o vírus VIH a cliente com eventual lesão bucal, entendimento este confirmado pelo Supremo Tribunal de Justiça, acórdão de 24 de setembro de 2008 (Vicente e Rouxinol, 2010).



necessidade de se criar uma comissão médica especializada para avaliar casos específicos e em concreto de médicos cirurgiões com VIH/SIDA, para que se possa averiguar cientificamente a probabilidade de contaminação em intervenções cirúrgicas e, caso confirmada tal probabilidade, ponderar acerca da necessidade de requalificação profissional do médico, designando-o para outra função que não implique este risco qualificado de transmissão. Destaca, também, o autor a irrelevância (e ilegalidade, caso o trabalhador não autorize) de comunicar o estado serológico verificado, informação essa que potencia a discriminação ao trabalhador e em nada contribui para neutralizar eventuais riscos de transmissão no local de trabalho.

Nessa senda, é livre o trabalhador para gerir sua vida pessoal, não lhe sendo imputado o dever de informar ao empregador nuances de sua intimidade, salvo se determinados comportamentos forem correlacionáveis<sup>34</sup> à função exercida, assegurando, assim, a igualdade, a não discriminação e a integridade e reserva da vida privada do trabalhador.

Deve-se perceber a distinção entre a condição assintomática da pessoa com VIH daquela em que já há o comprometimento da defesa do organismo com a SIDA. Garantidos ou preservados o acesso e a segurança ao emprego ao trabalhador seropositivo assintomático, uma vez que a sua capacidade laboral não é afetada (ou calculada) por sua condição, o mesmo não ocorre com o trabalhador com SIDA. Assim sendo, admite-se a exigibilidade de testes desde que realizados num contexto em que não haja segregação social e laboral e o exame seja consentido pelo trabalhador. Detetada a seropositividade, o trabalhador deverá ser recepcionado por programa (tanto governamental como empresarial) de apoio, proteção e inclusão, sendo respeitada a confidencialidade da informação sobre a sua saúde (Campos, 1999).

Há de se considerar, no entanto, que as condições ideais colocadas como favoráveis para que o trabalhador libere seu consentimento à realização de teste de VIH dependem de uma série de intervenções que supõem uma extensa, organizada e qualificada rede de saúde, sempre dependente da dinâmica político-económica de cada país, bem como de um ambiente cultural e de trabalho que remeta a uma sociabilidade solidária. Isso implica considerar que o proclamado como recomendação pela autora ainda se encontra no âmbito da possibilidade.

Com base na máxima da igualdade e da não discriminação, é possível perceber que se depara aqui com uma questão controversa. O caso anuncia como podem se acentuar processos de discriminação do trabalhador seropositivo no trabalho, e em que medida atentam para as disposições legais, nacionais e internacionais, concernentes a princípios que buscam superar a estigmatização, romper a cultura do medo e efetivar garantias legais.

Os resultados aqui proclamados permitem que se reflita sobre os avanços no sentido de efetivação da proteção ao trabalhador e da prevalência e do respeito à igualdade, à não discriminação e à reserva da intimidade da vida privada, em consonância com a promoção da saúde e da segurança de terceiros.

### **Responsabilidade em caso de transmissão de VIH no local de trabalho**

Questão controvertida no campo jurídico é a da suscitada (im)possibilidade de o médico com VIH/SIDA exercer a sua profissão, por desempenhar atividade laboral que comporta

---

<sup>34</sup> Seguindo a mesma linha, Abrantes (2008: 244) faz referência ao caso de atleta que adote condutas depreciativas de sua saúde e bem-estar, que possam vir a comprometer seu rendimento e desempenho físico.

comprovado risco de contágio, ao utilizar material cortante e poder (acidentalmente) entrar em contato com sangue e outros fluidos do paciente.

A possibilidade de transmissão do VIH/SIDA entre trabalhador-paciente é ilustrada pelo caso do cirurgião dentista americano<sup>35</sup> que contaminou seis de seus pacientes, fomentando o debate em torno de medidas protetivas ou restritivas ao trabalhador infetado, apesar de pequena – para não dizer improvável – a possibilidade de transmissão acidental. Ao contrário, é mais provável que o trabalhador da área de saúde venha a contrair acidentalmente o vírus com o seu paciente, durante o procedimento, do que a infetá-lo, razão que fundamenta a escassez de jurisprudência temática.

Compreende-se como imperiosa a adoção de medidas acautelatórias e preventivas do contágio acidental no local de trabalho; no entanto, sem que tal procedimento implique o sumário afastamento ou a abstenção do trabalhador ao exercício de sua profissão, caso este não se encontre incapacitado.

Pessoalmente, o trabalhador deve adotar práticas que minimizem a contaminação e até abster-se de realizar procedimentos que aumentem a probabilidade de contágio (Campos, 1999); assim como cabe à entidade empregadora disponibilizar mecanismos de proteção e atenuação dos riscos de contágio, devendo o profissional ser reorientado para outra função que importe na ausência de risco de contaminação, não sendo legalmente admitida ou cientificamente justificada a proibição sumária ao trabalho sem riscos.

A responsabilidade pessoal é chamada para se evitar a difusão acidental do vírus, sobretudo por trabalhadores que adotam condutas potencializadoras do risco, mas somente viabilizada numa atmosfera de aceitabilidade, respeito e tolerância, pois “não faz sentido uma sociedade que rejeita e exclui demandar responsabilidade dos excluídos e rejeitados” (Campos, 1999: 166). Mais uma vez, a notificação a terceiros da seropositividade do trabalhador surge como desarrazoada, uma vez que tal postura não impede a contaminação (ou reduz sua probabilidade), mas tão só potencializa a discriminação do trabalhador.

Superada a adoção de medidas de prevenção no local de trabalho e a conscientização do profissional para a redução das expectativas de contágio, questiona-se a possibilidade de responsabilização civil e penal do trabalhador por contaminação no trabalho.

Em caso de contaminação no trabalho, deve-se observar a conduta do agente para poder aferir a sua responsabilização. No campo civilista, incorre em ilícito a prática de dano *por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência*, passível de reparação material e moral,<sup>36</sup> caso assuma conduta de risco, por descuido, despreparo ou omissão em adotar medidas acautelatórias e preventivas de possível transmissão, mesmo que acidental.

No âmbito penal, a norma portuguesa tipifica como crime a ofensa à integridade por negligência (artigo 148º), o homicídio por negligência (artigo 137º) e a propagação de doença (artigo 283º). Já o ordenamento jurídico brasileiro prescreve como crime a lesão corporal grave (artigo 129, § 2º), o homicídio culposo (artigo 121, § 3º), a difusão de doença ou praga (artigo 259) e o provocar epidemia (artigo 267).

---

<sup>35</sup> Caso David Acer, ocorrido na década de 1990, na Flórida, que permanece sem solução jurídica ou comprovação científica do meio de transmissão do VIH a pacientes, se proposital ou acidentalmente pelo dentista, ou se por outra via ainda desconhecida – apesar da compatibilidade viral detetada. Uma de suas pacientes, que veio a falecer aos 23 anos por complicações provenientes da AIDS, Kimberly Bergalis, participou de inúmeras ações em prol da aprovação de legislações nos Estados Unidos que cominassem o teste coercitivo de VIH ao trabalhador da área da saúde e que, caso comprovada a serologia, ficasse esse impedido de laborar. Tais propostas não foram aprovadas por conterem teor discriminatório.

<sup>36</sup> Artigo 483º do Código Civil português, e artigos 186 e 927 do Código Civil brasileiro.

Exemplo de contaminação médica a paciente, por negligência ou dolo, é o caso de transfusão de sangue infetado em procedimento cirúrgico, devendo a responsabilidade penal ser apurada, se por conduta do médico-cirurgião, do anestesista ou do banco de sangue (serviço de hematologia). Partindo-se da premissa de que há a delegação de atividades e responsabilidades na execução de um procedimento por equipe médica, e que impera nesse ambiente o princípio da confiança, via de regra, a verificação de segurança do sangue recai sobre o banco de sangue, no ato da coleta, devendo ser imputadas ao pessoal desse serviço as responsabilidades decorrentes (Fidalgo, 2010). Também, a responsabilidade objetiva do hospital pelo risco (Neto, 2010) é apurada em razão de infecção com VIH decorrente de transmissão de sangue, reconhecendo diversos tribunais indenização ao contaminado (Pereira, 2015).

## Conclusão

Neste artigo procurou-se compreender como se expressa o fenómeno do VIH/SIDA que a humanidade conhece há poucas décadas, elegendo como objeto de estudo o *corpus* jurídico-protetivo das sociedades portuguesa e brasileira que tratam de assegurar direitos (fundamentais) do trabalhador, questionando-se a possibilidade de se revelar ou não informações pessoais.

A análise comparativa dessas normatividades permitiu evidenciar quais estreitamentos, divergências e avanços sociais, políticos e legais foram auferidos, sendo os mais expressivos desses diplomas jurídicos, no contexto do VIH/SIDA, os seguintes: (i) a sistemática certificação do dever legal e deontológico de sigilo profissional; (ii) a imposição legal restritiva das questões de saúde a serem verificadas no exame médico; e (iii) a preservação da reserva da intimidade da vida privada do trabalhador, de modo a permitir seu acesso e segurança no emprego.

A reflexão sobre questões relacionadas ao trabalhador seropositivo e ao mundo do trabalho converge no sentido de se colocar em relevo agendas de enfrentamento político-jurídicas a cerceamentos administrativos e perante um contexto em que se (re)posiciona o debate sobre o quadro atual do VIH/SIDA, com evidências que respaldam avanços, mas também assinalam novas incidências de contaminação e perspectivas de novas tecnologias de prevenção – o que demanda ações internacionais concertadas para se que se possa produzir uma sociabilidade democrática que a todos abarque.

O esforço aqui desenvolvido se ateve à necessária atualização do debate sobre as questões relacionadas ao contexto global da pandemia de VIH/SIDA, particularmente no campo do direito laboral. Destaca-se, no entanto, o seu não exaurimento, não se revelando conclusivo o presente estudo, pelo que se reconhece a necessidade de um maior aprofundamento.

## Referências bibliográficas

Abrantes, José João (2008), “Algumas notas sobre o direito do trabalhador à reserva da vida privada”, in Carlos Ferreira de Almeida, Diogo Ferreira do Amaral e Marta Tavares de Almeida (Coords.), *Estudos Comemorativos dos 10 anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*. Volume II. Coimbra: Almedina, pp. 241-248.

Abreu, Luís Vasconcelos (2005), “O segredo médico no direito português vigente”, in José Vieira de Ascensão (coord.), *Estudos de Direito da Bioética*. Volume I. Coimbra: Almedina, pp. 261-285.

Amado, João Leal (2010), “VIH/SIDA e a proibição de discriminação dos trabalhadores: entre a ‘tensão para a transparência’ e o ‘direito à opacidade’”, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, 139 (3960), 170-175.

Andrade, Manuel da Costa (2004), *Direito Penal Médico – SIDA: testes arbitrários, confidencialidade e segredo*. Coimbra: Coimbra Editora.

Barros, Alice Monteiro (2000), “AIDS no local de trabalho: um enfoque de direito internacional e comparado”, *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, XXXII (62), 67-86.

Campos, M. A. (1999), “O trabalhador da saúde portador do HIV: lições para biossegurança e ética”, *Revista da Associação Médica Brasileira*, 45, 163-168. Consultado a 15.1.2016, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ramb/v45n2/1683.pdf>.

Conselho Nacional de Ética às Ciências da Vida (1996), *Relatório-Parecer sobre a obrigatoriedade dos Testes da SIDA*. Consultado a 15.1.2016, disponível em [http://www.cnecev.pt/admin/files/data/docs/1273059239\\_P016\\_SIDA.pdf](http://www.cnecev.pt/admin/files/data/docs/1273059239_P016_SIDA.pdf).

Fidalgo, Sónia (2010), “Determinação da responsabilidade penal no caso de transfusão de sangue infectado com HIV/SIDA”, in *A infecção VIH e o direito*. Santarém: SIDAnet, 141-152.

Lima, Camila Rodrigues Neves de Almeida (2014a), “Igualdade e não discriminação no ambiente de trabalho: uma questão constitucional (e de proteção) do trabalhador portador de VIH/SIDA”, *Revistas Trabalhista ANAMATRA*, 1, 29-48.

Lima, Camila Rodrigues Neves de Almeida (2014b), “Igualdade e não discriminação: o direito à mentira como salvaguarda das garantias de acesso e segurança no emprego”, *Revista da ESMAT* 13, 5, 33-60.

Loureiro, João Carlos Simões Gonçalves (2005), “SIDA e discriminação social – escola, habitação, imigração, rastreio obrigatório, isolamento clínico, tratamento forçado”, *Lex Medicinæ – Revista Portuguesa de Direito da Saúde*, 2 (3), 9-54.

Neto, Luisa (2010), “A infecção por VIH resultante de transfusão de sangue contaminado no contexto da responsabilidade civil extracontratual do estado”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*. Volume II. Lisboa: Coimbra Editora, pp. 657-694.

OIT (2010), *Recomendação sobre VIH/SIDA e o Mundo do Trabalho*, Consultado a 15.1.2016, disponível em [http://www.aids.gov.br/sites/default/files/texto\\_da\\_recomendacao\\_oit\\_sobre\\_hiv.pdf](http://www.aids.gov.br/sites/default/files/texto_da_recomendacao_oit_sobre_hiv.pdf).

Pereira, André Gonçalo Dias (2006), “Discriminação de um trabalhador portador de VIH/SIDA: estudo de um caso”, *Lex Medicinæ – Revista Portuguesa de Direito da Saúde*, 6, 121-135.

Pereira, André Gonçalo Dias (2007), “Cirurgião seropositivo. Do pânico ao direito”, *Lex*

*Medicinae – Revista Portuguesa de Direito da Saúde*, 4 (8), 97-114.

Pereira, André Gonçalo Dias (2009), “O dever de sigilo médico: um roteiro da lei portuguesa”, *Revista Portuguesa do Dano Corporal*, 19, 9-50.

Pereira, André Gonçalo Dias (2015), *Direitos dos pacientes e responsabilidade médica*. Coimbra: Coimbra Editora.

Queirós, António José Vilar (2010), “VIH, risco e aptidão para o trabalho”, *A Infecção VIH e o Direito*. Santarém: SIDA Net, 37-56.

Rouxinol, Milena Silva (2011), “O direito do profissional de saúde portador de VIH/SIDA ao exercício da sua profissão”, *Lex Medicinae – Revista Portuguesa de Direito da Saúde*, 8 (16), 127-133.

Rueff, Maria do Céu (2010), “Pessoas com HIV/SIDA e Médico com Dupla Responsabilidade (MDR)”, *A Infecção VIH e o Direito*. Santarém: HIV-AIDS IX Virtual Congress, 57-71.

Vicente, Joana Nunes; Rouxinol, Milena Silva (2010), “Em torno do VIH/SIDA: subsídios para uma cultura laboral de saúde e justiça”, *A infecção VIH e o direito*. Santarém: HIV-AIDS IX Virtual Congress, 5-26.

Vieira, Tereza Rodrigues (1998), “Segredo médico: um direito ou um dever?”, *Revista Cesumar – Ciências Humanas e Sociais Aplicadas*, 2 (3), 127-131.

## Economía Solidaria: valoraciones y modos de organización del Trabajo de cuidados en colectivo.

**Daniela Osorio-Cabrera,<sup>1</sup>** Departamento de Psicología Social. Universidad Autónoma de Barcelona  
dosoriocabrera@gmail.com

**Resumo:** La Economía Solidaria (ES) se constituye en el último tiempo como una modalidad socio-alternativa. Hablamos de un conjunto heterogéneo de emprendimientos socio-económicos, basados en relaciones horizontales y el cuidado del medio ambiente, con una fuerte presencia a nivel territorial y la composición de redes con base local que se extienden a nivel global. En el último tiempo también desde las economías feministas, se propone pensar una nueva organización social, colocando en el centro la Sostenibilidad de la vida, destacando las reflexiones en relación a la visibilización y revalorización del Trabajo de cuidados.

En esta presentación compartimos parte de un proceso de investigación con experiencias de ES, haciendo énfasis en las valoraciones y formas de organizar el Trabajo de cuidados. Compartimos algunas reflexiones sobre el aporte de la ES en la constitución de modos de vida vivibles.

**Palavras-chave:** Economía Solidaria, sostenibilidad de la vida, trabajo de cuidados.

---

<sup>1</sup> Magíster en Investigación en Psicología Social. Este trabajo forma parte de la tesis en el Doctorado en Psicología Social. Departamento de Psicología Social. Universidad Autónoma de Barcelona. Participo en los Grupos de investigación: Políticas de Cuidado y Trabajo Doméstico; Fractalidades en Investigación Crítica (FIC) dosoriocabrera@gmail.com. Agradezco a las compañeras del Ateneu Cooperativo la Base y a las compañeras de la comisión de economías feministas de la red de ES en Cataluña (XES), por los encuentros y discusiones que dan sentido a este trabajo. *La investigación que da origen a los resultados presentados en la presente publicación recibió fondos de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación bajo el código POS\_EXT\_2014\_1\_106075.*



## Introducción

En esta presentación nos proponemos<sup>2</sup> compartir parte de las reflexiones que componen un proceso encarnado de investigación. La pregunta que orienta nuestro camino, se cuestiona por el aporte de experiencias de Economía Solidaria (en adelante ES) en la construcción de relaciones igualitarias, abordado desde una propuesta desde las teorías y epistemologías feministas. En particular utiliza las herramientas que nos han brindado las economistas feministas de la ruptura Cristina Carrasco (2001 e 2009) y Amaia Pérez-Orozco (2015).

Para dialogar con la pregunta de investigación, habitamos durante un año y medio en una experiencia en un colectivo mixto de ES en Barcelona el Ateneu Cooperativo la Base.<sup>3</sup> Esta experiencia consistió en un proceso encarnado de investigación, orientado por la epistemología de los conocimientos situados (Haraway, 1991). Hacemos referencia a una forma de investigación que parte de la ocupación de un lugar, desplegando unas formas de ver, “la visión desde un cuerpo complejo, contradictorio, estructurante y estructurado, contra la visión desde arriba, desde ninguna parte, desde la simpleza” (Haraway, 1991: 335). Esta estrategia nos permitió un espacio-tiempo de articulación, de encuentros/desencuentros; una oportunidad para compartir espacios en los cuales debatir sobre nuestras formas de nombrar y significar, así como de producir conjuntamente. En este camino también se articuló con la participación en la red de Economía Solidaria de Cataluña,<sup>4</sup> particularmente en la comisión de economías feministas de la red. Entendiendo la investigación como campo-tema (Spink, 2005) en proceso y diálogo constante, este espacio también fue una oportunidad para la reflexión y producción conjunta sobre la temática.

La apuesta en este recorrido ha sido plantear el conocimiento desde conversaciones, y no desde la lógica del “descubrimiento”. No obviamos que estos procesos son relaciones cargadas de poder (Callén *et al.*, 2007; Haraway, 1991), sin embargo son una oportunidad para establecer conexiones parciales que nos permitan una visión más amplia, estando en un sitio en particular. El diálogo también lo establecimos con la lecturas, textos, discusiones que en el campo-tema se están desarrollando. Valoramos las distintas aportaciones y significaciones articuladas, con el mismo peso epistemológico, las cuáles han sido reorganizadas en esta presentación acompañando el lenguaje de interpelación del espacio académico.

En el proceso de compartir el espacio-tiempo, se produjo el cambio de posición a formar parte de los colectivos de ES que mencionamos. Nos posicionamos en estas formas de intervenir, en la frontera activista-investigadora, interpeladas por la necesidad de profundas transformaciones sociales.

Para finalizar esta introducción, quisiéramos adelantar el contenido de este texto, para preparar a la persona que lo lea, en relación a su orden y contenido. Hemos comenzado compartiendo hasta aquí la presentación del tema de investigación y la forma de abordarlo, para que puedan comprender de dónde surgen las reflexiones. Luego compartiremos las formas de relacionarnos con la idea de ES y sus prácticas. A continuación el porqué del enfoque que elegimos para dialogar, en relación a las perspectivas feministas sobre la economía y lo que nos

---

<sup>2</sup> Elegimos la primera persona del plural para la redacción de este texto, en primer lugar para visibilizarnos en la escritura, ante el anonimato de la escritura en la ciencia androcéntrica. En segundo lugar para compartir la pluralidad de voces que componen el texto, fruto de las conexiones parciales que se han dado durante el proceso de investigación. La autora del artículo asume la serie de reordenamientos en el texto, a modo de traducción para ser compartido en este ámbito de diálogo académico.

<sup>3</sup> <http://www.labase.info/>

<sup>4</sup> <http://www.xes.cat/>



permiten reconocer y visibilizar. Por último tomaremos un aspecto de las líneas de análisis, el relacionado con el trabajo de cuidados, en particular en relación a sus formas de valoración y colectivización.

## Algunas ideas en relación a lo que entendemos por Economía Solidaria.

Antes que nada nos gustaría hablar de esta noción, aclarando desde un principio la complejidad de prácticas y consideraciones que le componen. La intención no es construir un todo homogéneo, sino que hablar de ES viene a compartir una cierta solidificación en el campo social de unas formas de hacer, pensar y dialogar con este concepto. Se mantiene cierto debate en el ámbito académico en relación a su carácter emergente o novedoso, pero es reconocida como una modalidad de organización colectiva con características que comienzan a ser distintivas (Laville, 2004; Cruz, 2006, Estivill, 2012). Se habla más de “una práctica emergente en busca de una teoría, que una teoría unívoca consensual” (Amaral, 2011: 55). Para alguna/os investigadora/es la ES forma parte de los Nuevos Movimientos Sociales (Amaral, 2011), y/o como lectura teórico-política (Laville, 2004; Cruz, 2006) en construcción, que no siempre encuentra esta forma de autodefinirse de los colectivos.

Como propone Rogerio Amaro (2009), encontramos en el campo de la acción y la teoría un concepto que se caracteriza por su carácter: i) *Policéntrico*: en tanto es una noción que surge en diferentes territorios de manera autónoma, pero compartiendo algunas líneas fundamentales en sus formas; ii) *Polisémico*: adquiere diferentes significaciones según el contexto socio-cultural en el que se expresa; iii) *Poliexpresión*: las características en relación al tipo de prácticas varían en cada territorio.

Amaro (2009), identifica tres nociones como las más desarrolladas o reconocidas en el campo académico, pero también con características particulares. Por un lado la versión francófona que propone la idea de una economía plural que relacione Estado, Mercado y sociedad civil. La propuesta latinoamericana, de raíz popular y comunitaria, que destaca además de los socioeconómico y político, su carácter de proyecto cultural y ambiental. Y finalmente más cerca, la experiencia de Macaronesia, está última destaca por su carácter ecocéntrico y de transformación integral.

Como menciona Cattani (2004), otra economía está naciendo y se expresa de diferentes maneras, en relación a:

...procesos, instituciones, valores, manifestaciones, etc., designados por diversos nombres o conceptos: socioeconomía solidaria, economía popular solidaria, economía del trabajo, empresas autogestionarias, nuevo cooperativismo, inversión ética, empresa social, redes de consumo solidario y tantos otros. Son fenómenos que corresponden, por un lado, a algo muy concreto (instituciones formales, prácticas sociales) y, por otro, a dimensiones abstractas, como proyectos, valores, percepciones, etc., que no corresponden a la economía y a las prácticas convencionales. (2004: 25)

La ES está relacionada y tiene antecedentes en relación a formas de organización más conocida, la Economía Social. En algunos contextos se explicita este vínculo utilizando la expresión Economía Social y Solidaria (particularmente a nivel europeo). Con Economía Social son identificadas experiencias más formales de la esfera cooperativa y mutual. Estas últimas, han sido cuestionadas mayoritariamente en el campo de la teoría y algunos movimientos, por la pérdida de su orientación política y asimilación a las formas del mercado capitalista (Laville, 2004; Estivill, 2012).

Más allá de la heterogeneidad de las experiencias, identificamos algunas características comunes o que son resaltadas en relación a estas experiencias. Hablamos de experiencias socio-

económicas basadas en una gestión democrática, con un componente destacado a nivel local-territorial, organizándose en redes de colaboración. Algunos ejemplos de experiencias con estas características, a nivel *formal* hablamos de cooperativas o asociaciones que se organizan en relación a diversos rubros ya sea producción, distribución, consumo, financiamiento. Ha experiencias más *informales*, como los bancos del tiempo, grupos de crianza compartida, redes de intercambio, huertos comunitarios, comedores comunitarios, monedas locales, y microcréditos.

Es interesante destacar también, que estas experiencias han sido influenciadas o incluso impulsadas por otros movimientos sociales (ecologista, feminista, indigenista, campesino). Esta situación no siempre ha sido visibilizada ni reconocida de la manera que se merece.

## ¿Porqué la necesidad de diálogo y mirada feminista sobre la ES?

Si hacemos un repaso por las propuestas, principios y formas de hacer que desde la teoría se propone la ES, podríamos decir que tienen puntos en común con las propuestas feministas (incluso como mencionamos ha sido fuente de inspiración). Particularmente las referidas a la crítica del sistema tradicional, pensar una economía más humana, centrada en las personas y sus necesidades, y particularmente en la construcción de relaciones horizontales entre sus miembros. En sus principios la ES sostiene la construcción de relaciones igualitarias entre las personas que lo componen.

Sin embargo no son pocas las reflexiones y señalamientos realizados por feministas en diversos continentes Miriam Nobre (2003) en Brasil, Isabell Guérin (2004) en Francia, Julie Matthaei (2010) en EEUU, quienes expresan la necesidad de miradas feministas y diálogos con la ES.

Entre otras valoraciones, desde el feminismo se cuestiona el *sentido común* que parece indicar que en esta parte del mundo (Norte Global) el tema de las jerarquías entre géneros estaría superado, y que en realidad es un problema de otros contextos. Para ilustrar este sentir compartimos una anécdota del proceso de investigación:

Hace unos años, para el trabajo de tesis del máster realicé una investigación en un colectivo mixto de ES en Barcelona, una cooperativa de mensajería y limpieza. El tema de investigación estaba relacionado con analizar la división sexual del trabajo en las dinámicas del colectivo. Al momento de la devolución, realizada con la comisión directiva (integrada por 5 personas, solo una mujer), uno de los presentes mencionó su sorpresa con el tema, ya que entendía que no era un problema en la cooperativa. Si bien comprendía la preocupación ya que vengo de un contexto que sí que tiene esta problemática (Sur Global). Frente a esta observación, su compañera de comisión, la única mujer presente en la reunión (reunión que se realizaba a las 10 de la noche) menciona que si le parecía pertinente y puso como ejemplo la propia reunión. Ella agradecía la posibilidad de participar, ya que en su núcleo familiar existe una división de tareas que le permite estar ahí y no estar preocupada por la preparación de la cena, tema que seguramente todxs lxs presentes tienen resuelto en su casa. Esta situación según ella, es mucho más difícil para otras compañeras que no han podido participar por que no están en las mismas condiciones y en sus casas son responsables de las tareas del hogar. En ese momento, decidí que tenía que seguir trabajando con el tema. (Notas del diario de campo, 2013)

Esta ilustración compone algunas de las principales críticas que, desde el pensamiento feminista, han surgido en relación a las experiencias de ES. En primer lugar, señalan que los movimientos no escapan a las lógicas sociales de construcción de relaciones y vínculos jerárquicos. Si bien existe una apuesta explícita por la construcción de modelos alternativos de relaciones horizontales, en la práctica existen dificultades para lograrlo.

Otra de las críticas más fuertes que realizan, refiere a la perspectiva androcéntrica que domina también en estas esferas, con un fuerte “estrabismo” productivista (Picchio, 2007). Nos referimos a la valoración de las actividades que se realizan en esta última esfera, por sobre las

tareas y trabajos que sostienen la vida. Incluso dentro de la ES se proponen soluciones y visualizan prácticas muy vinculadas a la construcción por ejemplo de un Mercado Social. Sin embargo poco se menciona sobre la manera de organizar las tareas que históricamente han sido relegadas al ámbito privado y principalmente han sido responsabilidad de las mujeres.

Una de las mayores dificultades y que hace justamente al tema ha desarrollar en esta presentación, está relacionado con la dificultad para repensar de otra manera las formas de organizar el trabajo doméstico y de cuidados. No existe mucha reflexión acerca de como se distribuyen las tareas de cuidado dentro del colectivo, y tampoco en el espacio de convivencia.

Como plantea Miriam Nobre (2003), el enfoque feminista dentro de la ES empieza por pensar la condición y posición de las mujeres dentro de la ES, pero llega hasta la contribución en la construcción de otro paradigma dentro de la economía. Las experiencias de la ES son una oportunidad para las mujeres como alternativa para la generación de ingresos (esto muy relacionado con el contexto Latinoamericano en el que son las protagonistas en muchos casos). La ES se convierte en una posibilidad de acceder a los medios de producción, la propiedad colectiva, construir otras formas de relación basadas en el compañerismo y la gestión democrática. Pero también se vuelven una posibilidad que empieza a repensar las formas de organizar lo social, considerando todas las esferas que sostiene la vida.

Por lo tanto, el acercamiento del feminismo a la ES viene a ser una señal de alerta sobre ciertas consideraciones, miradas y propuestas, que pueden hacer de la ES una herramienta para las reivindicaciones del movimiento (Nobre, 2003; Guérin, 2004; Mattheie, 2010). Sobre todo, trabajando en la profundización y visibilización de las tareas históricamente invisibilizadas como el trabajo doméstico y de cuidados.

## **Diálogos, propuestas y nuevas miradas: la Sostenibilidad de la vida.**

Es justamente tomando las consideraciones que tienen que ver con la situación de las “mujeres”, pero no solo y considerando tanto la diversidad que la compone – como las diferentes expresiones de personas que podemos encontrar – es que buscamos herramientas teórico-políticas que nos ayudan a pensar en el cambio. En la búsqueda de nuevas miradas encontramos las propuestas de las economistas feministas del Estado Español (Carrasco, 2001, 2009; Pérez-Orozco, 2015), que han trabajado sobre idea de la Sostenibilidad de la vida (en adelante Sdv).

### **¿Qué significa pensar desde la Sostenibilidad de la vida?**

Por un lado es una crítica a la forma de mirar la economía, que centra sus análisis en la esfera visible: lo productivo, el mercado (y no solamente al capitalista), el espacio público, invisibilizando todas aquellas tareas y necesidades que sostienen la vida (afecto, cuidados, participación comunitaria). También es una crítica al efecto de las miradas dicotómicas: productivo/reproductivo; hombre/mujer; público/privado. Miradas que reproducen las jerarquías y que tampoco logran dar respuesta a lo que sucede “entre” esas categorías. Abrir el debate sobre la Sdv (Carrasco: 2001) implica reconocer el carácter multidimensional y heterogéneo de las necesidades, no sólo en términos materiales, sino también afectivos y relacionales.

Otra noción en la que fundamenta la Sdv es la de la *interdependencia* que condiciona nuestra existencia. Hablamos de reconocer que nuestras vidas dependen de otros y otras para existir, en todo momento. Dependencias que se vuelven más o menos intensas según la etapa de la vida, pero que siempre están presentes. Dependencias que refieren no sólo a personas, sino al ambiente, a los objetos, de manera diferente pero también necesaria. Butler (2010)

propone una “ontología que reconozca la interdependencia de las personas, lo que implica unas relaciones sociales reproducibles y sostenedoras, así como unas relaciones con el entorno y con las formas de vida no humanas consideradas de manera general” (2010: 38).

Pensar en estos términos, invita también a una reflexión de qué entendemos por *trabajo*. Normalmente el trabajo es asumido como empleo, o reconocido cuando es remunerado. La propuesta es revalorizar las tareas que sostienen la vida, ampliando la noción de trabajo, considerando todas aquellas actividades históricamente excluidas como las tareas domésticas y de cuidados. De ahí que algunas autoras hablen de *Trabajo de cuidados* (Pérez-Orozco, 2015), como forma de valorar estas prácticas (denominación que utilizaremos en este trabajo).

Eso sí, la propuesta de la Sdv, no se reduce a pensar el papel de las tareas del cuidado, a aquellas que han sido históricamente invisibilizadas. Se refiere a construir una mirada que repiense la organización social poniendo la vida en el centro (Precarias a la deriva, 2014). Nos referimos a como organizamos nuestros tiempos, empleo, activismo, ocio, poniendo las tareas básicas en el centro. La idea es que pensemos en la manera de transformar su responsabilidad, para que pasen de ser privatizadas y feminizadas, a visibles y colectivas. Incluye el desafío para el propio feminismo de pensarlo en términos macro, de escala, de universalidad.

### **Diálogo entre la Sostenibilidad de la vida y la Economía Solidaria.**

Poner a dialogar esta mirada feminista de la Svd en relación a la ES, nos permite abrir los marcos interpretativos y replantear algunas cosas (Osorio-Cabrera, 2014):

a) *Descentrar la mirada de los mercados, incluso si estos son solidarios.* La apuesta es por un cambio de agenda, una propuesta de transformación que se descentre de mirar al mercado. No basta con establecer cadenas o redes que pongan en contacto un Mercado alternativo. Necesitamos construir propuestas que reorganicen lo social poniendo en el centro, lo que históricamente ha estado en la periferia.

b) *El reconocimiento de nuestras dependencias en relación a los otros no humanos (ambiente, objetos inanimados).* Hablamos de salir de la mirada antropocéntrica (que además es masculina, blanca, occidental y heteronormativa). Con esto nos referimos a darle valor a las propuestas de ES que se comprometen en la construcción de relaciones que consideren el entorno como parte de sus principios y valores. Una apuesta por una mirada ecocéntrica.

c) *Una posibilidad al reconocimiento de todas las tareas que sostienen las dinámicas dentro de la economía, también si esta es social y solidaria.* Esta mirada es una posibilidad para generar reconocimiento en las propias experiencias de ES, de aquello que ocurre más acá del Mercado. Sobre este último punto es en el que queremos profundizar, reflexionando en particular acerca del trabajo de cuidados y el lugar que ocupa dentro de las experiencias de ES.

### **El trabajo de cuidados: su valoración, distribución y redefinición a partir de esta propuesta**

Entendiendo la propuesta de la Sdv como marco para pensar en la organización social, nos vamos a detener a pensar en particular en relación a la propuesta por reconocer y trabajar en relación a los cuidados. Nos gustaría comenzar por aclarar este término Trabajo de cuidados (TC), ya que es una expresión que tiene muchas acepciones y consideraciones.

Con esta noción de TC se hace referencia al reconocimiento desde el feminismo de las tareas del hogar y del cuidado, en un esfuerzo por visibilizar y valorizar a nivel social, el tiempo y esfuerzo que muchas mujeres históricamente le han dedicado (Arango y Moliner, 2011). En este sentido, se pone el énfasis en: i) la centralidad que este trabajo de los cuidados adquiere en el sostenimiento de la vida; ii) el reconocimiento de sus aspectos materiales, morales y afectivos; iii) la perpetuación de la división sexual del trabajo que se da en estas tareas, y que en muchas ocasiones se produce entre mujeres a partir de relaciones de explotación vinculadas al eje Norte-Sur como las cadenas globales de cuidado.

En este trabajo de investigación en particular, el uso de los cuidados como categoría transversal de análisis pretende romper con ciertas dicotomías de análisis social que no solo reproducen binarismos como hombre/mujer, productivo /reproductivo, público /privado, sino que refuerzan las jerarquías entre ellos.

Sin embargo, el feminismo también otorga importancia al cuestionamiento del imperativo moral que hace recaer en las mujeres estas tareas y responsabilidades, sin cuestionarse temas como el derecho a no cuidar (Pérez-Orozco, 2015; Esteban & Otxoa, 2010). Con esto queremos decir que una cosa es reconocer la importancia de esta temática, y otra es naturalizarla y feminizarla. La apuesta que ha orientado el trabajo de investigación sobre este tema, está sobre todo vinculada a resaltar el papel que estas tareas significan dentro de la ES y como asumir su responsabilidad colectivamente.

## Visualización y organización del Trabajo de Cuidados en la Economía Solidaria

Cómo aterrizar los marcos de referencia en los cuáles nos inspiramos, se convierten en un objetivo de nuestro trabajo. Propondremos algunos ejemplos para ilustrar e inspirarnos, atendiendo a la idea de trabajo de cuidados (en adelante TC), reconocido en sus dimensiones material y afectiva (Arango y Moliner, 2011).

Para organizar las ideas tomaremos tres preguntas sobre TC: i) ¿Cómo son consideradas dentro de los colectivos de ES?; ii) ¿De qué maneras se reparten según sexo-género?; iii) ¿Podemos identificar “otras prácticas” que pongan en el centro la gestión de los cuidados, repartidos de manera colaborativa y equitativa? Los ejemplos e ilustraciones son el fruto de las reflexiones compartidas durante el proceso de investigación, tanto en el colectivo en el que participamos como en la red de economía solidaria en Cataluña.

### En relación a su reconocimiento y visibilización:

En general se produce una dificultad para reconocer la necesidad de tareas de trabajo de cuidado, tanto dentro como fuera del colectivo. Resulta difícil valorizar las tareas que son necesarias para sostener dentro de la organización y en particular cómo se distribuyen. ¿Quién cocina? ¿Quién limpia los baños? ¿Cómo hacemos con los niños en las reuniones del colectivo?

Pero también sufren de *invisibilidad* las tareas que tienen que ver con el espacio de convivencia, de qué manera son distribuidas y en qué medida eso afecta también la dedicación y participación en el colectivo. En la misma medida, la invisibilidad la sufre el componente afectivo del TC. Nos referimos al impacto que nuestros deseos, miedos tienen en las formas de hacer comunes, tanto en lo que sostiene como nos aleja de nuestra participación colectiva. Así también, cuanto afectan nuestros estados de ánimo las formas de estar y participar de la vida colectiva.

El TC también sufre valorización secundaria, la *falta de jerarquía* en relación a estas tareas, las lleva a ocupar un espacio residual que normalmente no obtiene el reconocimiento ni la valoración, incluso de las personas que lo realizan. A la hora de planificar las tareas lo último que se planifica son estas tareas, es el turno que se llena más tarde. Más importantes son los espacios de enunciación, la producción de discurso, la acción en la calle.

### **En relación distribución según sexo-género:**

Se produce una clara *feminización* de los TC. Si bien se visualiza una mejora en algunos aspectos, particularmente en personas más jóvenes en relación a la distribución de tareas, siguen siendo mayoritariamente asumidas por mujeres tanto en el espacio colectivo, como en los espacios de convivencia. Así mismo, cuesta asumir esta responsabilidad como tema a debatir colectivamente. En la mayoría de los casos, son las propias mujeres las que realizan la demanda o propuesta.

### **La colectivización y reorganización de los cuidados:**

Para terminar nos gustaría compartir algunas formas de hacer diferentes, a partir de espacios de reflexión y cambios en las formas de organización en algunas experiencias de ES. Entendemos necesario conocerlas, por un lado para reconocer las prácticas que ya existen, y por otro, porque son una oportunidad para inspirarse y crear nuevas.

#### *El TC en la organización del trabajo.*

Una forma de mirar ha sido reconocer de qué manera se puede pensar la forma clásica de organizar el trabajo dentro de las entidades de ES, poniendo los cuidados en el centro. En este caso nos referimos a experiencias en cooperativas formales de trabajo. Interesante es resaltar que en general las experiencias que han destacado este tema en sus prácticas son inspiradas en el pensamiento feminista, aunque no necesariamente se reconozcan como tales. Experiencias que se destacan tanto en colectivos mixtos, como en espacios feministas.

Dentro de las expresiones de la ES identificadas en la investigación realizada por Elba Mansilla, Joana Grezner, y Silvia Alberich (2014) encontramos algunos elementos interesantes para resaltar sobre aquellas prácticas que intentan poner en centro la sostenibilidad de la vida, en particular en el mundo cooperativo. Algunos ejemplos de como pensar a partir de esta propuesta: i) la toma de decisión colectiva de las formas de organizar el trabajo (horarios, turnos, reparto de tareas); ii) la conformación de redes laborales, familiares y personales para organizar el cuidado de personas dependientes; iii) una concepción más amplia para entender los motivos para la conciliación, como el propio desarrollo personal; iv) la organización del trabajo en referencia al cuidado de las relaciones y afectos, trabajos a nivel de la comunicación, prevención y resolución de conflictos.



### *La colectivización del TC.*

En el ámbito comunitario encontramos formas novedosas de gestión colectiva de los cuidados.<sup>5</sup> Hablamos de experiencias inspiradoras como los grupos de crianza compartida. Nos referimos a colectivos de padres y madres que se autorganizan para generar un espacio de cuidado para sus hijos. En general contratan una persona especializada, y entre ello/as se distribuyen las horas para auxiliar a la persona cuidadora.

Estos espacios de crianza les tienen como protagonistas, lo que les permite flexibilizar el horario de sus actividades y presenciar la crianza con otros padres y madres. También les brinda la posibilidad de elegir que forma de educación quieren establecer y se convierte en un espacio de aprendizaje colectivo en la gestión y toma de decisiones. En su mayoría generan referencia a nivel territorial, promoviendo actividades orientadas a la comunidad o la construcción de espacios de convivencia en el barrio.

### **Visualización y organización del Trabajo de Cuidados en la Economía Solidaria.**

Ampliar los marcos interpretativos que nos permiten hacer visibles prácticas y necesidades han sido una herramienta para intentar atravesar de feminismo la ES. No es un diálogo fácil, necesita hacer visibles nuestras diferencias y reconocer privilegios. Atravesar de feminismo la ES, no refiere a ponga mujeres y revuelva. Hablamos de repensar la vida de otra manera, reconociendo nuestras dependencias, organizándonos de manera diferente, de modo que lo que estaba en la periferia pase al centro.

El pensamiento feminista en la economía aporta y mucha a esta nueva visión. La propuesta del reconocer el TC, se vuelve necesaria incluso en aquellos colectivos que por sus principios parecen tenerles en consideración. Establecer el foco en el TC nos permite valorar de qué manera son considerados en la ES, nos referimos a las dificultades en su visibilización, la falta de jerarquía y la perpetuación de la feminización. Sin embargo y fruto de las reflexiones establecidas, también son un posibilidad para el establecimiento de nuevas prácticas inspiradoras como son poner los cuidados en el centro de las organizaciones.

Ante la emergente crisis civilizatoria que atravesamos (De Sousa Santos, 2010; Pérez-Orozco, 2015), necesitamos profundizar en nuevos imaginarios, que nos incluyan a todas. Tenemos que hacer el esfuerzo de pensar más allá de lo conocido y preestablecido. Necesitamos partir de la consideración de nuestras vulnerabilidades y relaciones de mutua dependencia, asumiendo colectivamente nuestras responsabilidades. Hablamos de otros mundos posibles, modos de vida vivibles que ya se están construyendo.

---

<sup>5</sup> <https://associaciobabalia.wordpress.com/>



## Referencias Bibliográficas<sup>6</sup>

- Amaral, Paulo (2011), *La “Otra Economía” en movimiento: Un estudio sociológico del movimiento social de la Economía Solidaria en Barsil*. Trabajo de Tesis no publicado. Universidad de Granada. Facultad de Ciencias Políticas. Granada. España
- Amaro, Rogério Roque (2009), “A Economia Solidária da Macaronésia – Um Novo Conceito”, *Revista economia solidária*, 1, 11-30
- Arango, Luz Gabriela y Molinier, Pascale (2011), *El trabajo y la ética del cuidado*, Medellín: La Carretera Editores.
- Butler, Judith (2010), *Marcos de Guerra. Las vidas lloradas*. Madrid: Paidós.
- Callén, Blanca; Balasch, Marcel; Guarderas, Paz; Gutierrez, Pamela; León, Alejandra; Montenegro, Marisela; Montenegro, Karla y Pujol, Joan (2007), "Riereta.net: Apuntes epistemo-políticos desde una etnografía tecnoactivista", *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 3.
- Carrasco, Cristina (2001), "La sostenibilidad de la vida humana: ¿Un asunto de Mujeres?" *Mientras tanto*, 81, 43-70.
- Carrasco, Cristina (2009), "Mujeres, sostenibilidad y deuda social", *Revista de Educación*, 169-191.
- Cattani, Antonio (2004), *La Otra economía*. Madrid: Altamira
- Cruz, Antonio (2006), “A construção do conceito de Economia Solidária no Cone Sul”, *Revista Estudos Cooperativos*, 1, 7-27.
- De Sousa Santos, Boaventura (2010), *Descolonizar el saber, reinventar el poder*, Montevideo: Trilce.
- Esteban, Mari Luz; Otxoa, Isabel (2010), “El debate feminista en torno al concepto de cuidados”, *CIP-Ecosocial – Boletín ECOS*, 10.
- Estivill, Jordi (2012), “Espacios públicos y privados. Construyendo diálogos en torno a la Economía solidaria”, *Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 84, 101-113.
- Guérin, Isabelle (2004), “Economía solidaria y relaciones de género”, en Jean-Louis (Ed.) *Economía social y solidaria. Una visión europea*. Buenos Aires: Altamira, pp. 155-180
- Haraway, Donna (1991): *Ciencia, ciborgs y mujeres: La reinención de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.

---

<sup>6</sup> Decidimos aplicar el la bibliografía una estrategia no sexista que incluye los nombres de autores y autoras, como aporte a su visibilización y reconocimiento.

Laville, Jean Louis (2004), “El marco conceptual de la Economía Solidaria”, en Laville, Jean Louis.L. (Ed.), *Economía social y solidaria. Una visión europea*, Buenos Aires: Altamira, pp. 207- 236.

Mansilla, Elba; Grenzner, Joana; Alberich, Sílvia (2014), *Femení plural. Les dones a l'economía cooperativa*. Barcelona: Diputació Barcelona.

Matthaei, Julie (2010), “Más allá del hombre económico: Crisis Económica, Economía Feminista, y la Economía Solidaria Cayapa”, *Revista Venezolana de Economía Social*, 19, 65-80.

Nobre, Miriam (2003), “Mujeres en la economía solidaria”, en *Diccionario de Economía Solidaria*. Brasil: Unitrabalho

Osorio-Cabrera, María Daniela (2014), “Economía Solidaria e interdependencia: aportes desde perspectivas feministas”, *Quaderns de Psicologia*, 1, 153-165.

Pérez-Orozco, Amaia (2015), *Subversión feminista de la Economía*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Picchio, Antonella (2007), “Condiciones de vida: perspectivas, análisis económico y políticas públicas”, *Revista de economía crítica*, 7, 27-54.

Precarias a la deriva (2004), *A la deriva por los circuitos de la precariedad femenina*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Spink, Peter (2005). Replanteando la investigación de campo: relatos y lugares. *Athenea Digital*, 8.

## (Des)emprego qualificado e economia do conhecimento: o papel dos centros para a qualificação e o ensino profissional

**Isabel Sofia Fernandes Moio,**<sup>1</sup> Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra  
isabel.moio@fpce.uc.pt

**Resumo:** A globalização e a economia do conhecimento colocaram novas preocupações na agenda da União Europeia e dos governos dos países europeus, gerando mudanças na estrutura profissional e nas necessidades de qualificação da população. No quadro da crise económica e financeira na qual Portugal entrou em 2008 e com maior incidência após 2011 (quando solicitou a assistência da Troika), o desemprego tornou-se um dos mais significativos temas de debate. Devido à atual conjuntura, muitos cidadãos veem nos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP) uma porta de entrada no Sistema Nacional de Qualificações, visando dar seguimento ao seu percurso de qualificação e de carreira. Neste artigo pretende-se analisar a missão dos CQEP tendo em consideração que assumem um papel estruturante no reforço da qualificação profissional ao contribuir para a empregabilidade e inclusão social dos cidadãos dando-lhes a possibilidade de enveredar por um trajeto educativo, formativo ou profissional adequado aos seus perfis, necessidades e objetivos.

**Palavras-chave:** Economia do conhecimento, globalização, austeridade, desemprego qualificado, Centro para a Qualificação e o Ensino Profissional.

### A simbiose entre globalização, economia do conhecimento e educação

A ideia de que vivemos e trabalhamos numa *economia do conhecimento* adquiriu destaque nas políticas educativas e económicas do Reino Unido e da União Europeia (UE) a partir de finais do século XX (Guile, 2008). Esta realidade leva Castells e Cardoso (2005) a afirmar que vivemos numa sociedade em que o conhecimento se tornou mesmo um verdadeiro motor da economia. Efetivamente, nas últimas décadas registou-se uma evolução, passando-se de uma sociedade industrial para uma sociedade baseada no conhecimento – associada à mudança da ênfase que inicialmente era colocada no capital físico e na força de produção e, depois, passou em grande parte a ser depositada no capital humano e intelectual – sendo este considerado a principal vantagem competitiva das sociedades modernas avançadas (Miranda, 2007).

Com frequência se associa a educação à economia, na medida em que a economia do conhecimento assenta no pressuposto de que a educação é a chave-mestra da competitividade

---

<sup>1</sup> Bolseira de Doutoramento em Ciências da Educação, na especialidade de Educação Permanente e Formação de Adultos, pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), encontrando-se o respetivo projeto a ser desenvolvido na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra (FPCEUC), com o apoio do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS20), sob orientação científica do Professor Doutor Joaquim Luís Medeiros Alcoforado e da Professora Doutora Cristina Maria Coimbra Vieira.

e do desenvolvimento económico e social (Amaral e Magalhães, 2000). Também para Guile (2008), a relação entre educação e competitividade nacional conduziu a alterações nas políticas educativas da UE, com reflexo nos sistemas nacionais; como tal, a economia do conhecimento passou a empregar-se em dois sentidos – como visão de atividade económica futura e como meio de legitimação para políticas de aprendizagem ao longo da vida.

Para Ambrósio (2006) tanto a conjuntura económica atual como a dimensão da concorrência no contexto da mundialização, tendo por modelo a economia do conhecimento, explicam a pesada carga suportada pelos responsáveis pelas políticas de educação e de formação que visam a economia e a sociedade do conhecimento.

Estas políticas colocam prementes preocupações na agenda da UE e dos Estados-Membros, sublinhando a necessidade de força de trabalho com capacidades e competências adequadas, assentes não apenas numa formação inicial bem estruturada, mas sobretudo num processo contínuo de aprendizagem ao longo (e em todos os espaços) da vida. Desta forma, a educação assume um papel fundamental na construção e no aprofundamento do conhecimento e na edificação da própria sociedade, motivo pelo qual “surge nos documentos de orientação da UE, entre as políticas que promovem a competitividade económica e empresarial, num quadro de mudanças advindas da globalização, e que, por isso, devem reforçar a Europa do conhecimento” (Pacheco, 2003: 21).

Para Seixas (2001) o sistema educativo português não fica alheio ao processo de internacionalização das políticas educativas, pois fará parte do que a autora designa por nova ortodoxia, caracterizada por um aumento da colonização da política educativa pelos imperativos da política económica, expressando-se na articulação entre os sistemas educativos e os sistemas produtivos, a reorganização e a centralização dos currículos e a avaliação e a redução dos custos.

É assim que, a partir dos anos 90 do século XX, com o apanágio da globalização, se segue um caminho que se distancia da filosofia das décadas de 60 e 70 e a educação e os sistemas educativos não escapam às malhas e às redes impostas por este fenómeno (Magalhães e Stoer: 2006), pois os seus efeitos não poupam o campo da aprendizagem, uma vez que também aqui exercerá influência e terá repercussões.

Para Gennari e Albuquerque:

se a globalização pode ser concebida como uma oportunidade de desenvolvimento e de afirmação no contexto internacional para certos países, para outros, mais frágeis social e economicamente, pode constituir-se como um mecanismo de desagregação multidimensional ou, na melhor das hipóteses, como um desafio importante a suplantar. (2011: 53)

No que concerne ao fenómeno da *globalização*, para Santos (2001) existem muitas e divergentes perspetivas em confronto, razão pela qual o autor opta por falar de globalizações no plural e não de globalização no singular. O pensamento de Afonso (2001: 23) surge na mesma ótica quando afirma que “parece ser mais adequado, e ter maiores possibilidades heurísticas, pensar em termos de globalizações, na medida em que a globalização não é um fenómeno unívoco, coerente e consensual”.

Em Portugal, a globalização manifesta-se “sobretudo sob o enfoque da competição económica, que tende a subordinar as políticas públicas a lógicas orçamentais” (Gennari e Albuquerque, 2011: 66). Para os mesmos autores (2011: 57), o processo de reorganização económica – com raiz no processo de globalização – tende a “incrementar polarizações no mundo do trabalho e do emprego, que se repercutem necessariamente nos processos de inserção social e no nível de desigualdades socioeconómicas” que caracterizam a sociedade portuguesa.

A educação tem vindo, sob o ponto de vista direto e indireto, a ser influenciada pelas mudanças ao nível da economia global (Dale, 1997). Neste sentido, para Antunes (2006) os

efeitos indiretos da globalização na governação da educação compreendem as consequências que, embora não sejam especificamente procuradas para a educação, alteram de forma significativa o funcionamento dos sistemas educativos.

Se até ao século XIX a educação se manteve como um fator de diferenciação social acessível apenas a uma parte da sociedade, as mudanças sociais – decorrentes das alterações ao nível dos modelos de produção e do tipo de competências exigidas para a integração no mundo laboral – conduziram à massificação da educação e esta passou, assim, “a ser encarada como um investimento pessoal e uma mais-valia nacional” (Pascueiro, 2009: 36).

Na atual agenda política internacional, o paradigma da aprendizagem ao longo da vida e a economia do conhecimento assumem especial relevo, sublinhando o papel da formação e da qualificação profissional como motores de mudança socioeconómica. Por esta razão, o mercado de trabalho exige mão-de-obra não só mais qualificada (Osorio, 2003), mas sobretudo em constante atualização e capaz de se adaptar facilmente a rápidas mudanças. Charlot corrobora esta necessidade afirmando que

as novas lógicas requerem trabalhadores e consumidores mais formados e qualificados, quer para produzirem mercadorias ou serviços, quer para utilizá-los. Não se trata apenas de desenvolver competências técnicas novas, mas também de aumentar o nível de formação básica da população. (Charlot, 2007: 131)

Por todas estas razões, a sociedade não procura somente pessoas capazes de armazenar e processar rapidamente a informação, mas que tenham também capacidade para aplicá-la de forma criativa, analisando, resolvendo problemas de forma inovadora e que saibam ouvir e expressar os seus pensamentos (Mello, 2002). Santos (2005: 148) considera que a economia do conhecimento requer “cada vez mais capital humano como condição de criatividade no uso da informação, de aumento de eficiência na economia de serviços e ainda como condição de empregabilidade”, na medida em que quanto mais elevado é o capital humano, maior será a sua aptidão para transferir capacidades cognitivas nos processos de reciclagem aos quais esta mesma economia obriga.

A relação entre educação e trabalho já não é apenas um processo de continuidade no tempo; existe, acima de tudo, como um procedimento sobreposto na escala temporal, pois a rápida desatualização dos conhecimentos adquiridos (em parte consequência da transformação dos modelos de produção) desenvolveu a necessidade de se conciliar a esfera da educação com a do trabalho (Pascueiro, 2009). As alterações foram de tal modo profundas e intensas que a universalização do ensino secundário já não é suficiente para responder às exigências da sociedade contemporânea e do mercado de trabalho, sendo necessário mobilizar esforços no sentido de uma efetiva educação e formação ao longo da vida. Como tal, e de acordo com Bonal (2006), um dos efeitos da globalização consiste no aumento do nível educativo mínimo necessário para garantir a inclusão social e laboral, o que, por conseguinte, torna as sociedades mais competitivas. No entanto, a relação entre mais qualificação e garantia no mercado de trabalho não é linear, pois muitas outras variáveis podem determinar e/ou modificar as situações. De facto, como refere Alves (2006: 221), “reconhece-se que a posse de um diploma não assegura, de forma automática, a entrada num emprego de nível correspondente ao diploma”, o que conduz a um aceso debate sobre a transição entre o espaço escolar e o espaço profissional.

O aumento do número de adultos no sistema de ensino (e, inclusive, na formação e demais vias que visam o aumento da qualificação) surge como resposta, segundo Pascueiro (2009) ao desenvolvimento crescente, ao aumento da urbanidade e ao aparecimento de sociedades assentes em tecnologia. A aposta na educação surge, assim, na atual conjuntura, como um mecanismo estratégico de desenvolvimento económico resultante da pós-industrialização. Por

consequente, as políticas de educação e formação de adultos encontram-se estreitamente articuladas com objetivos de natureza económica, sendo operacionalizadas através de medidas que visam a elevação do nível de qualificação da população ativa e o reforço das competências consideradas relevantes para a economia e a competitividade (Pires, 2010).

O percurso profissional dos cidadãos tem sido marcado por uma crescente instabilidade e imprevisibilidade, independentemente do nível de qualificação (suficiente para não para transmitir a certeza de um emprego para a vida), motivo pelo qual não é seguro regerem-se apenas pela definição de projetos a longo prazo e confiarem cegamente nestes. Por isso, Pascueiro (2009: 36) afirma que as políticas públicas atuais integram o conceito de *Lifelong Learning* – formação ao longo da vida – como parte integrante do sistema de ensino e as diretrizes “que visam a promoção da educação/formação ao longo da vida evidenciam a necessidade crescente de integração no sistema de ensino global da população que demonstre intenção de prolongar a sua formação inicial”.

O princípio da aprendizagem ao longo (e em todos os espaços) da vida, a reciclagem de conhecimentos, a reconversão profissional e a ambição de adquirir mais conhecimentos legitimam o investimento na educação e na formação; no entanto, como se verá de seguida, a formação nem sempre é um fator protetor de situações adversas, como o desemprego.

## O retrato do desemprego qualificado em Portugal

Como referido anteriormente, o desenvolvimento da economia do conhecimento gerou mudanças de grande alcance na estrutura profissional, nas necessidades de qualificação e nos estilos de vida quando em comparação com fases anteriores (Schneeberger, 2006). Este autor (2006) destaca ainda o papel da globalização como reação crescente da economia nacional aos estímulos do mercado mundial, o que se repercute nas várias políticas e, consequentemente, nas práticas – inclusive no diz respeito ao mercado de trabalho e às questões relacionadas com o (des)emprego.

Para Gonçalves (2005: 127) “o agravamento do desemprego está fortemente relacionado com as crescentes dificuldades que a economia portuguesa começou a experimentar no passado recente”, tendo em conta que após 2000 deixou de convergir com a média da UE. Assim, embora a crise financeira tenha as suas raízes na década de 70 do século XX, apenas se tornou mais visível em 2008, sendo explosiva a partir de 2011, pois este foi o ano em que o país solicitou a assistência da *Troika* (Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e UE) – devido ao facto de enfrentar dificuldades no cumprimento das suas obrigações de pagamento internacionais –, o que levou a que perdesse a sua soberania e se tornasse um país sob resgate (Benavente, Queiroz e Aníbal, 2015). No relatório *Enfrentar a crise do emprego em Portugal*, a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2013: 8) refere que “o programa de assistência foi condicionado à implementação de medidas de consolidação orçamental e de reformas estruturais, abrangendo também o mercado de trabalho e a proteção social”. O mesmo documento acrescenta que as empresas também foram afetadas pelas condições macroeconómicas excecionalmente apertadas que prevaleceram desde aquele ano, sublinhando ainda que “o mercado de trabalho não registou qualquer melhoria desde o lançamento do programa de assistência financeira acordado” (OIT, 2013: 2). É este aspeto que leva Leite *et al.* (2013: 108) a defender que as mudanças ocorridas nas relações laborais resultam desta crise; contudo, além disso, “fazem parte do modelo económico dominante à escala europeia que se intensificou nos últimos anos com as políticas de austeridade”. Também Gennari e Albuquerque (2011: 53-54) consideram que



a estagnação da economia e a incapacidade de acompanhar, de forma perene e consistente, os ritmos de crescimento e desenvolvimento da União Europeia; o aumento exponencial do desemprego nas últimas décadas; os baixos salários; um tecido empresarial pouco competitivo; [...] colocam Portugal como um dos países em situação de maior vulnerabilidade face ao exterior e, como tal, um dos menos preparados para responder aos desafios actuais da globalização.

Gonçalves (2005) chama a atenção para o modo como evoluíram as principais categorias setoriais do emprego: por um lado, o sector dos serviços contribuiu para a criação líquida de empregos (funcionando como impeditivo de um mais amplo desemprego); por outro, no caso da indústria transformadora acentuou-se uma perda líquida de postos de trabalho, o que expressa uma tendência que já se vinha a manifestar ao longo dos anos 90 do século XX, resultante da conjugação de diversos fatores como, por exemplo, a perda de competitividade no mercado nacional e internacional, a reestruturação e/ou o encerramento das empresas e a deslocalização industrial para outros países.

O aumento das falências e a deslocalização de empresas, o incremento da emigração (sobretudo de populações qualificadas), o desemprego e a precarização do emprego são, para Gennari e Albuquerque (2011: 55) “as pontas do iceberg de um problema profundo de inoperância de uma gestão eficaz, estratégica e equitativa na sociedade portuguesa”.

A visível e persistente fragilidade económica de Portugal é, no ponto de vista dos mesmos autores (2011), potenciada pela globalização e evidencia as dificuldades competitivas do país e das empresas. Por conseguinte, estas deixam de ter capacidade para manter e criar postos de trabalho, contribuindo para a exclusão profissional de significativos segmentos da população ativa (Quadro 1) que, uma vez colocados à margem do sistema produtivo, ficam em situações vulneráveis e acumulam desvantagens (nomeadamente privação de benefícios sociais associados ao emprego e ao exercício de uma cidadania plena).

**Quadro 1. Desemprego registado por sexo e com ensino superior completo (milhares)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Masculino	11 994	15 387	16 667	20 769	28 994	30 948	26 401	25 734
Feminino	26 024	29 390	33 159	42 701	59 747	62 461	51 329	48 351
<b>TOTAL</b>	<b>38 018</b>	<b>44 777</b>	<b>49 826</b>	<b>63 470</b>	<b>88 741</b>	<b>93 409</b>	<b>77 730</b>	<b>74 085</b>

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE).

Ao analisar os dados do Quadro 1 verifica-se que em 2008 mais de 38 mil pessoas com ensino superior completo encontravam-se em situação de desemprego.

Foi precisamente a partir desse ano que, segundo Araújo e Ferreira (2013: 60), com a “entrada em recessão das economias e, particularmente da portuguesa, o distanciamento dos governos nacionais em relação ao uso do termo *fuga de cérebros* e a preferência pela mobilidade continuou a ser marcante”. Para estes autores (2013), independentemente do valor explicativo que qualquer outro fator possa assumir, o acesso a mais e melhores condições de vida representa a principal razão mobilizadora da deslocação espacial. Também a OIT (2013: 8) sublinha que, desde 2008 (aquando do início da crise financeira e económica mundial), “Portugal tem registado uma recessão prolongada que resultou na mais significativa deterioração social e do mercado de trabalho da sua história recente”.

O número de pessoas em situação de desemprego aumentou para mais de 93 mil em 2013, tendo-se registado um decréscimo entre 2013 e 2015 (mais significativo de 2013 para 2014). Nomeadamente em 2012 e 2013

acumularam-se muitas medidas todas convergentes no mesmo objetivo ou no mesmo resultado: o do empobrecimento generalizado, ainda que muitas vezes desigual, das pessoas e das famílias que potenciou as dificuldades de muitas empresas com a inevitável consequência de apresentação à insolvência das mais expostas. (OIT, 2013: 111)

Ainda de acordo com os dados recentemente divulgados pelo INE, referentes ao segundo trimestre de 2016, Portugal possuía uma taxa oficial de desemprego de 10,8% (correspondendo a cerca de 559,3 mil pessoas, das quais 101,4 mil com formação superior).

Nas últimas décadas têm ocorrido alterações significativas nas configurações da força de trabalho, destacando-se duas tendências: a polarização entre trabalho qualificado e não qualificado e a progressão do trabalhador qualificado para o trabalhador complexo (Sklair, 1991; Reich, 2001; Estanque, 2005; citado por Gennari & Albuquerque, 2011). No Quadro 2 são apresentados os valores referentes à população desempregada por grupo etário e com ensino superior completo.

**Quadro 2. População desempregada por grupo etário e com ensino superior completo (milhares)**

		25-34 anos	35-44 anos	45-54 anos
<b>2012</b>	1.º T	59,4	20,3	7,9
	2.º T	51,6	18,8	8,0
	3.º T	65,4	26,4	10,6
	4.º T	69,7	32,3	12,6
<b>2013</b>	1.º T	70,3	31,8	10,5
	2.º T	58,4	30,7	7,9
	3.º T	64,8	39,0	10,8
	4.º T	64,1	41,9	10,1
<b>2014</b>	1.º T	55,8	32,1	11,3
	2.º T	54,1	33,6	11,4
	3.º T	44,3	33,6	11,7
	4.º T	48,0	34,0	14,8
<b>2015</b>	1.º T	48,2	34,6	13,3
	2.º T	41,1	28,1	14,0
	3.º T	52,3	30,9	13,6
	4.º T	49,5	29,5	13,7
<b>2016</b>	1.º T	49,7	31,8	15,9
	2.º T	42,1	26,7	10,5

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE).

Tendo em consideração o período de análise tomado como objeto e desagregando o volume do desemprego em função do grupo etário pode concluir-se que a vulnerabilidade ao desemprego demonstrada pelo grupo dos 25 aos 34 anos é superior quando em comparação com os outros dois grupos. Efetivamente, a faixa etária mais jovem é a que apresenta, em todos os

períodos, valores de desemprego mais elevados, os quais podem dever-se (entre outros aspetos) ao facto de muitas empresas valorizarem a experiência e os jovens possuírem pouca ou nenhuma (nomeadamente os recém-licenciados), o que conduz a um adiamento da vida face à incerteza.

A falta de oportunidades em Portugal, sobretudo a partir de 2008 – consequência da recessão e de todo o cenário descrito – terá contribuído, em parte, para a *fuga de cérebros*, que Araújo e Ferreira definem como

profissionais altamente destacados, não só pelo seu nível de formação, mas, sobretudo, pelo nível de qualificação e pelo alto nível de desempenho profissional, reconhecido no seio do respectivo mercado. São, por isso, profissionais, susceptíveis de ofertas de trabalho diversas, normalmente caracterizadas pela existência de recompensas económicas mobilizadoras da deslocação. (Araújo e Ferreira, 2013: 59)

Numa investigação conduzida por Cerdeira *et al.* (2015: 414), são apontados essencialmente três motivos que levam os indivíduos qualificados a abandonar o seu país de origem: “a) a crise do mercado de trabalho em Portugal oferece poucas oportunidades para trabalho qualificado; b) o conteúdo do trabalho não usa sempre eficazmente as qualificações alcançadas e certificadas pelo sistema educacional; c) o desejo de acumular capital de internacionalização”.

Araújo e Ferreira (2013), com base na análise de conteúdo de notícias e de reportagens, afirmam que existe uma relação de causalidade entre a mobilidade dos quadros portugueses qualificados e as políticas de austeridade (responsáveis por deixar muitos cidadãos qualificados sem perspectivas de emprego e de vida), salientando ainda que outra causa da saída de Portugal se deve ao aumento do desemprego.

Para Cerdeira *et al.* (2015), esta situação merece ser estudada e combatida, uma vez que ao ocorrer dos países menos desenvolvidos para os mais desenvolvidos, a economia dos primeiros depara-se com oferta reduzida de pessoas qualificadas (em áreas como a investigação, a produção e os serviços), além de a *fuga de cérebros* limitar o retorno do investimento educacional ao país de origem. Efetivamente, se por um lado a saída de um país pode representar um escape para as dificuldades de o Estado assegurar condições de vida aos seus cidadãos, por outro lado pode também representar a “perda” de pessoas, tanto do ponto de vista demográfico como em termos de capital educacional – raciocínio particularmente relevante quando esta população é qualificada e em quem, de alguma forma, o Estado de origem investiu no sentido de a preparar para, futuramente, receber retorno.

Ainda com base nos dados do Quadro 2, constata-se que para os dois primeiros grupos etários, é no ano de 2013 que os números do desemprego são mais elevados: para os mais jovens, no 1.º trimestre; no caso do grupo dos 35 aos 44 anos, no 4.º trimestre. A partir de 2013 assiste-se, em termos gerais, a uma redução da população desempregada nestas duas faixas etárias. Por outro lado, para o grupo dos 45 aos 54 anos é precisamente a partir do 4.º trimestre de 2013 que se regista um aumento do número de pessoas em situação de desemprego.

Face a este cenário, é legítimo afirmar que o espetro do desemprego é, cada vez mais, descontínuo, manifestando-se no aumento do desemprego de longa duração e na generalização da imprevisibilidade das relações laborais. Se, inicialmente, a tendência era para este fenómeno arrastar os trabalhadores com mais baixa escolaridade e níveis de qualificação profissional mais debilitados, hoje encontra-se disseminado, não escolhendo idades nem habilitações escolares ou profissionais.

Ao afetar sujeitos com perfis muito distintos, o desemprego constitui, para Gennari e Albuquerque (2011) um dos mais graves problemas da sociedade portuguesa, principalmente quando se têm em consideração as dificuldades estruturais de recuperação económica que se

evidenciam na elevada taxa de pessoas em situação de desemprego de longa e muito longa duração. No que respeita a este tipo de desemprego, considera que a abordagem das indemnizações é, frequentemente, um tema envolto em forte polémica teórica, pois

um dos argumentos mais avançados aponta para que uma taxa de reposição elevada e um longo período de atribuição do subsídio de desemprego contribuem para a inexistência de fortes fluxos de saída do desemprego. (Gonçalves, 2005: 148)

O mesmo autor identifica como possíveis causas das elevadas taxas de desemprego, por um lado, as contenções orçamentais na administração pública e, por outro, a conjugação entre

a quebra de novas contratações para os organismos de Estado e a fraca actividade económica não geradora de condições de manutenção de segmentos do emprego existente e muito menos de criação, em quantidade notória, de novos empregos. (Gonçalves, 2005: 155)

Assim, se as causas podem dever-se, em algumas situações, aos trabalhadores (iniciativa própria ou dificuldades em conciliar vida familiar com exigências do mercado de trabalho), a conjuntura socioeconómica explica a maior parte das situações de desemprego (devido à precariedade do emprego, ao despedimento unilateral, à caducidade de contratos, à diminuição da atividade das empresas ou à substituição dos trabalhadores por equipamentos).

A taxa de desemprego em Portugal referente a indivíduos com ensino superior completo revela índices preocupantes e as oportunidades de (re)inserção no mercado de trabalho não correspondem, muitas vezes, às expectativas desejadas.

Por atingir sujeitos com características tão distintas (com efeitos corrosivos nas suas dinâmicas de vida pessoais, familiares e sociais) e face à complexa realidade psicossocial do desemprego, a (co)construção e a inclusão de medidas a nível político, económico e social revelam-se essenciais para procurar garantir uma intervenção eficaz na transição para uma nova situação de emprego (Santos *et al.*, 2010). Neste sentido, os Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP), representam uma das possíveis medidas políticas implementadas em Portugal no campo da educação e formação ao concretizarem-se como uma estrutura destinada ao público jovem e adulto, independentemente da situação profissional em que se encontra.

Pinhal (2014: 8) considera que “as responsabilidades locais pelo desenvolvimento social e humano impõem a conceção e concretização de políticas educativas próprias”. No entanto, se a promoção de condições de procura de emprego e a conseqüente (re)inserção profissional passa pela implementação de projetos e de políticas governamentais, não se deve também deixar de realçar a responsabilidade da pessoa em situação de desemprego na procura de emprego.

A formação ao longo da vida é, para Ambrósio,

garantida pelo Estado, pelas empresas, pelas instituições sociais e pelos próprios sujeitos com vista à aquisição de qualificações e competências profissionais novas e inovadoras, sem dúvida, mas com o fim de desenvolver humanamente o sujeito e as comunidades em que se integra e com que se identifica. (Ambrósio, 2006: 20)

Neste sentido, a intervenção junto de cidadãos em situação de desemprego deve ser integral e integrada, tendo em consideração que deve assentar no respeito pelas suas necessidades, dificuldades e expectativas (Santos *et al.*, 2010). Assim, no contexto atual, onde o desemprego surge como uma constante ameaça (entre situações profissionais provisórias e desinserções periódicas de curta, média ou longa duração), o prolongamento e/ou o investimento na formação pode ser interpretado como um refúgio que camufla estes problemas e os CQEP são espaços onde é possível encontrar apoio, informação, orientação e encaminhamento.

## O papel dos CQEP na atual conjuntura como instrumento de ação política

Na sequência do desenvolvimento da economia do conhecimento e das alterações que esta trouxe, também nos sistemas de educação e formação e no comportamento das populações a este respeito se registaram mudanças nas últimas décadas (Schneeberger, 2006).

A crescente intervenção local em matéria de educação é uma realidade indesmentível, pois tanto a lei como as práticas dos atores confirmam a influência das organizações e dos interessados – a nível local – no sistema de educação (Pinhal, 2014).

Nas últimas décadas Portugal realizou um significativo esforço de qualificação da população adulta. Em 2000, a criação da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA) – através do Decreto-Lei n.º 387/99, de 28 de setembro – teve como objetivos a realização de programas e projetos no domínio da educação e formação de adultos e a criação de uma rede de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (CRVCC), destinados a reconhecer, validar e certificar competências adquiridas ao longo da vida (em contextos formais, informais e não formais) para efeitos escolares e/ou profissionais.

Estes Centros deram lugar, por intermédio da Portaria n.º 370/2008, de 21 de maio, aos Centros Novas Oportunidades (CNO). Com o argumento de ausência de valor dos processos de RVCC para o crescimento da economia nacional, a equipa dirigente do Ministério da Educação iniciou, em 2011, o processo de encerramento e extinção dos CNO (Benavente, Queiroz & Aníbal, 2015). Segundo as mesmas autoras (2015), estas medidas destruíram progressivamente a construção sustentada de um sistema assente numa conceção teórico-prática de valor internacionalmente reconhecido e indiciaram a apetência do governo de então para o ressurgimento do ensino recorrente nas escolas públicas e para a criação de um sistema dual de aprendizagem, ao qual não ficou alheia a alteração do nome da Agência Nacional para a Qualificação para Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (Decreto-Lei n.º 36/2012, de 15 de fevereiro).

Silva (2016) recorda que o período de transição governativa e partidária levou a uma apreensão pela continuidade das políticas até então desenvolvidas pelo XVII e XVIII Governos Constitucionais (de 2005 a 2009 e de 2009 a 2011, respetivamente). De facto, aquando das eleições de 2011

chegou ao poder um governo cujos principais responsáveis na área das qualificações (o Primeiro Ministro e o Ministro da Educação) tinham manifestado o seu total desacordo com as medidas mais emblemáticas da Iniciativa Novas Oportunidades. (Capucha, 2013: 56)

No seguimento das alterações e da nomenclatura, Pinheiro (2013) acrescenta que a criação dos CQEP não consiste apenas numa mudança de nome das estruturas responsáveis pela educação de adultos, mas também numa alteração no paradigma da própria educação de adultos, valorizando o ensino dual em detrimento de saberes previamente adquiridos.

À semelhança dos seus antecessores, os CQEP são estruturas que assumem um papel determinante na construção de pontes entre os mundos da educação, da formação e do emprego, numa perspetiva de aprendizagem ao longo da vida (Moio, 2015). A rede nacional de Centros – que conta, atualmente, com cerca de 240 dispositivos – é organizada no território sob diretrizes da ANQEP, instituto público tutelado pelo Ministério da Educação e Ciência e pelo Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. Anunciam-se, porém, novas alterações, uma vez que a Portaria n.º 232/2016, de 29 de agosto, “regula a criação e o regime de organização e funcionamento dos Centros Qualifica, nomeadamente o encaminhamento para ofertas de ensino e formação profissionais e o desenvolvimento de processos de

reconhecimento, validação e certificação de competências” (Art. 1.º), tendo ainda o intuito de reforçar a atividade dos centros existentes e de aumentar a rede atual, de acordo com as necessidades de cobertura territorial. Apesar da alteração de designação, tanto os objetivos como a atividade dos Centros continuarão a ter como desígnio o aumento da qualificação da população.

Se aos CNO acediam, sobretudo, candidatos mobilizados pelo objetivo de obter equivalência ao 4.º, 6.º, 9.º ou 12.º ano de escolaridade, a atual conjuntura económico-social matizou a filosofia dos CQEP. Como tal, passaram também a dirigir-se a estes, potenciais candidatos com qualificação de nível superior que, devido à sua situação face ao emprego, ambicionam uma reconversão profissional e/ou o seu enriquecimento em termos de qualificações profissionais que lhes abram o currículo a novas oportunidades no mercado laboral.

De acordo com a OIT (2013: 59), “em Portugal, a maior parte do financiamento dos serviços públicos de emprego destina-se a programas de formação profissional”; no entanto, durante a crise financeira a despesa total desses serviços diminuiu, tendo-se registado uma queda de 26% entre 2010 e 2012.

Apesar dos constrangimentos financeiros aos quais os CQEP também não ficam indiferentes, estes continuam a constituir-se como uma “porta de entrada dos cidadãos no Sistema Nacional de Qualificações, visando dar seguimento ao seu percurso de qualificação e de carreira, numa perspetiva longitudinal” (Moio, 2015: 124) e que, como referido, independentemente do nível de escolaridade, pretendem frequentar formação complementando e enriquecendo o seu currículo.

Uma vez que “os trabalhadores mais qualificados são mais versáteis, podem adaptar-se a uma variedade de trabalhos distintos e desempenhar tarefas diferentes na mesma empresa, se necessário” (OIT, 2013: 53), aos CQEP compete também um importante papel neste âmbito. Sendo uma das suas valências o encaminhamento de candidatos ao abrigo de medidas de apoio à formação (por ex.: Cheque-Formação) ou de medidas de apoio ao emprego (p. ex.: Emprego-Inserção, Estágio Profissional, Emprego Jovem Ativo), uma forte sinergia entre os Centros e os Gabinetes de Inserção Profissional (GIP) – estruturas devidamente credenciadas pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional e vocacionadas para prestar apoio a jovens e adultos desempregados no seu percurso de (re)inserção no mercado de trabalho – pode também revestir-se de utilidade e pertinência.

Uma das principais atribuições dos CQEP consiste na prestação de serviços de orientação, que se organizam de forma a responder a quatro níveis de intervenção: informação vocacional, orientação vocacional, aconselhamento vocacional e educação para a carreira (ANQEP, s.d.).

Durante as fases de informação e de orientação é expectável que os candidatos sejam capazes de “desenvolver o autoconceito, gerir informação e mudança(s), tomar decisões e aceder a percursos qualificantes, preparando a sua integração ou transição para o mundo do trabalho” (Moio, 2015: 125). Assim, os candidatos são incentivados a olhar de forma diferente para os tempos e para os espaços da vida que podem ser encarados como promotores de aprendizagens e palco de experiências educadoras e profissionais e a refletir sobre estas.

Para a entidade tutelar

mais do que apoiar a escolha de um determinado percurso formativo, ou de uma profissão, hoje em dia espera-se que as atividades de orientação preparem os cidadãos de diferentes idades e em diversas situações para serem capazes de enfrentar os desafios do mercado de trabalho, antecipando e gerindo as diversas transições que vão realizar. (ANQEP, s.d.: 3)



Por esta razão, pretende-se que as atividades dinamizadas pelos CQEP contribuam para a capacitação dos candidatos no sentido de mais eficazmente gerirem as suas carreiras e (re)construírem os seus projetos de vida (Moio, 2015).

Através do aconselhamento vocacional e da educação para a carreira pretende-se, respetivamente, ajudar os candidatos a clarificar as suas escolhas “através de atividades de atribuição de sentido da vida pessoal, em geral, e da vida de trabalho, em particular” e “motivar para a aprendizagem e para o trabalho” (ANQEP, s.d.: 7). Também Santos *et al.* (2010) sugerem possíveis estratégias de intervenção, no âmbito do aconselhamento de carreira com pessoas desempregadas, que permitam reforçar a sua capacidade de lidar com a perda de trabalho, bem como estimular o envolvimento em atividades de procura de trabalho e a (re)construção de projetos pessoais e profissionais, como por exemplo: ajudar a explorar os recursos comunitários disponíveis, incentivando as pessoas em situação de desemprego a perspetivarem-se como seres sociais que atuam dentro de um sistema social de instituições; proporcionar suporte contínuo através da exploração e de informação sobre tendências de trabalho e desenvolvimento de competências de tomada de decisão; desenvolver um ponto de vista realista das competências e forças individuais, favorecendo o desenvolvimento de planos de ação específicos; explorar alternativas capazes de responder positivamente à necessidade de procura de um sentido pessoal e social para a existência, ao considerar outros modos de trabalho (social, comunitário, artístico e cultural); e promover a reavaliação do self e dos valores.

De acordo com a ANQEP

a orientação tem um papel central nos resultados de aprendizagem, no desenvolvimento do conhecimento (informação), das competências de gestão pessoal de carreira (orientação), na construção de um self único e autodeterminado (aconselhamento) e na definição e vivência de um padrão pessoal positivo de educação, trabalho e cidadania (educação da carreira). (ANQEP, s.d.:8)

Pretende-se, assim, que as atividades asseguradas pelos CQEP contribuam para capacitar os candidatos para a gestão eficaz das suas carreiras e para a (re)construção de projetos de vida.

Partilhando as palavras de Ambrósio,

a construção do sujeito ao longo da vida, a sua personalização e o florescimento das suas aptidões e capacidades, valoriza o processo auto-regulador, antropológico e social dos sistemas vivos (pessoas, cidadãos). A Educação/Formação ao longo da Vida põe em confronto, assim, os sistemas e os processos sociais de aprendizagem com os processos individuais evitando a reprodução social e exigindo uma adaptação complexa permanente. (Ambrósio, 2006: 23)

Para a mesma autora (2006: 23), devido à sua institucionalização e aos processos de autoformação, “a Formação ao Longo da Vida pode também ser considerada como um meio de articular as dimensões económicas, culturais, sociais e pessoais das Políticas da Educação e Formação”.

Desta forma, visando a convergência com o paradigma da aprendizagem ao longo (e em todos os espaços) da vida, a rede de CQEP assume uma função estruturante no reforço da qualificação escolar e/ou profissional, potenciando um trabalho em rede (com outras estruturas e parceiros locais e regionais) que se espera ser um contributo para a empregabilidade e para a inclusão social dos cidadãos ao assegurar um serviço de informação e de orientação, ao dar-lhes a possibilidade de serem encaminhados para um trajeto educativo e/ou formativo adequado ao seu perfil e ao assumir-se como uma estrutura de auxílio na (re)construção dos seus projetos de carreira.

## Conclusão

Face à conjuntura económica e social que decorre, em parte, da globalização e que foi ditando a transição para uma economia do conhecimento, viu-se acentuada a prioridade atribuída à educação e à formação, encarando-se o conhecimento como uma das mais importantes ferramentas de (re)adaptação pessoal, social e profissional. Por conseguinte, os desafios levantados pela economia do conhecimento refletem-se na educação, uma vez que incentiva o desenvolvimento de competências de participação, de integração e de adaptação num mundo global marcadamente competitivo.

No entanto, não se pode responsabilizar unilateralmente a globalização pela situação que Portugal enfrenta, sobretudo desde 2008. O agravamento do desemprego encontra-se relacionado com as dificuldades com as quais a economia portuguesa se depara, tendo em consideração que em 2000 deixou de convergir com a média da UE. Tornando-se explosiva a partir de 2011 – aquando da solicitação da assistência da Troika –, a crise e a austeridade tiveram reflexo no desempenho de muitas empresas que se viram incapazes de manter e de criar postos de trabalho, excluindo do mercado de trabalho segmentos significativos da população. Confrontadas com vários constrangimentos financeiros e incapazes de fazer face aos desafios, viram o seu destino ditado pela falência ou pela deslocalização, numa tentativa de contrariar a tendência do País.

Todo este cenário contribuiu para o aumento do desemprego (incluindo de população qualificadas); no entanto, obter um consenso sobre as causas do desemprego e sobre a extensão das suas consequências não é uma tarefa fácil nem pacífica. Embora decorra dessa constatação, em parte, a dificuldade para a elaboração e implementação de políticas que auxiliem os governos e a sociedade no combate ao desemprego, é inegável a importância e a necessidade de promover políticas e práticas de aprendizagem ao longo (e em todos os espaços) da vida.

Devido à complexa realidade psicossocial do desemprego, a (co)construção e a inclusão de medidas a nível político, psicológico e social, são essenciais para uma intervenção eficaz.

Inicialmente, os CNO estavam vocacionados para a atribuição de equivalência ao 4.º, 6.º, 9.º ou 12.º ano de escolaridade, por via do reconhecimento de saberes previamente adquiridos. Atualmente, aos CQEP compete dar uma resposta – sob a forma de encaminhamento – a um espetro da população muito mais heterogéneo, incluindo jovens e adultos em situação de desemprego.

Os territórios desenvolvem-se e constroem-se num determinado espaço geográfico, mas são influenciados por configurações políticas, económicas, sociais, culturais e relacionais específicas. E é no território – através de todas essas configurações – que se assiste à precarização dos empregos, às elevadas taxas de desemprego, à crise económico-social e à austeridade, o que coloca em situação fragilizada muitos cidadãos já vulneráveis e/ou em risco de exclusão (desempregados, pessoas em risco de desemprego, pessoas menos qualificadas ou com baixos níveis de escolaridade, etc.). Nesta conjuntura, os CQEP – enquanto estruturas do Sistema Nacional de Qualificações – assumem um papel determinante na construção de pontes no triângulo educação-formação-emprego, numa perspetiva condizente com o paradigma da aprendizagem ao longo da vida. A atividade dos Centros destina-se, assim, a todos os candidatos que visam a obtenção de equivalência ao 4.º, 6.º, 9.º ou 12.º ano de escolaridade, mas também a todos os que pretendem obter uma qualificação profissional e que têm em vista o prosseguimento de estudos e/ou uma transição/reconversão para o mercado de trabalho. Devido ao amplo campo de intervenção dos Centros, eventuais parcerias e sinergias com os GIP revelam-se frutíferas ao evitar duplicação de trabalho e ao facultar aos candidatos informações mais detalhadas e um serviço de orientação mais completo.

Pinhal (2014: 8) questiona se não “devem as comunidades locais encontrar respostas para os problemas do acesso à educação e da permanência no sistema educativo, incluindo a educação permanente” e se “não devem as comunidades locais responsabilizar-se, em parte, pela provisão de educação, concebendo programas e projetos e gerindo organizações e serviços de educação e formação”.

De facto, os CQEP podem assumir, aqui, um papel fundamental desenvolvendo um trabalho que promova a auscultação, na sua área de intervenção, das necessidades formativas da população. No entanto, infelizmente o tão desejável trabalho em rede encontra-se substancialmente comprometido, o que se deve, entre outros aspetos, à falta de ofertas de formação externas aos CQEP e que se adequem às reais necessidades dos candidatos. Este continua a ser, assim, um desafio ao projeto, uma vez que, se se pretende fomentar o espírito de uma verdadeira aprendizagem ao longo da vida, é necessário criar oportunidades de escolha que permitam a cada candidato uma tomada de decisão livre, informada e consciente. Além disso, a contaminação ideológica e política (uma vez que a educação de adultos tem sido desenhada a partir da necessidade de cumprir grandes desígnios que em cada momento os governos centrais identificam como a prioridade nacional), o desinvestimento técnico e financeiro e a construção da educação de adultos enquanto campo pensado a partir de critérios circunstanciais e conjunturais (mais economicistas do que humanizantes, condenando-a à permanente fragilização) são desafios que se colocam a esta área que tem conhecido maior atividade e expressividade através dos CQEP, mas é muito mais do que estes.

## Referências bibliográficas

Afonso, Almerindo Janela (2001), “Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional”, *Educação & Sociedade*, 75 (XXII), 15-32.

Alves, Mariana Gaio (2006), “Como se entrelaçam a educação e o emprego? Contributos da investigação sobre licenciados, mestres e doutores”, *ANAIS: Educação e Desenvolvimento*, 6, 219-237.

Amaral, Alberto; Magalhães, António (2000), “O conceito de stakeholder e o novo paradigma do ensino superior”, *Revista Portuguesa de Educação*, 13 (2), 7-28.

Ambrósio, Teresa (2005), “Educação e desenvolvimento: inteligibilidade das relações complexas”, *ANAIS: Educação e Desenvolvimento*, 6, 15-28.

ANQEP (s.d.). *Orientação ao Longo da Vida nos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional – Guia Metodológico*. Lisboa: ANQEP.

Antunes, Fátima (2006), “Governança e espaço europeu de educação: regulação da educação e visões para o projecto «Europa»”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 75, 63-93.

Araújo, Emília; Ferreira, Filipe (2013), “A «fuga de cérebros»: um discurso multidimensional”, in Emília Araujo e Filipe Ferreira (Eds.), *Para um debate sobre Mobilidade e Fuga de*

*Cérebros*. Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho, pp. 58-82.

Benavente, Ana; Queiroz, Sandra; Aníbal, Graça (2015), “Crise, austeridade e educação em Portugal (2011-2014)”, *Investigar em Educação*, 3, 49-62.

Bonal, Xavier (2006), “«Reconfigurações»: Escola e Estado e Novas Definições de Mudança Social”, in António Magalhães *et al.*, «Reconfigurações» - *Educação, Estado e Cultura numa época de globalização*. Porto: Profedições, pp. 91-114.

Capucha, Luís (2013), “Em defesa da Iniciativa Novas Oportunidades: A qualificação de adultos é uma prioridade”, *Aprender – Revista da Escola Superior de Educação de Portalegre*, 34, 29-65.

Castells, Manuel; Cardoso, Gustavo (2005). *A sociedade em rede: do conhecimento à ação política*. Lisboa: Imprensa Nacional da Casa da Moeda.

Cerdeira, Luísa; Cabrito, Belmiro; Machado, Maria de Lourdes; Taylor, Rui Gomes (2015), “A fuga de cérebros em Portugal: hipóteses explicativas”, *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 31 (2), 409-418.

Charlot, Bernard (2007), “Educação e Globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate”, *Sísifo – Revista de Ciências da Educação*, 4, 129-136.

Dale, Roger (1997), “The State and the Governance of Education: an analysis of the restructuring of the state-education relationship”, in Halsey, A. H.; Lauder, Hugh; Brown, Phillip; Wells, Amy Stuart (Orgs.), *Education – Culture, Economy and Society*. New York: Oxford University Press, pp. 273-282.

DECRETO-LEI n.º 387/99, de 28 de setembro. Diário da República n.º 227 – I Série A. Ministério da Educação. Lisboa.

DECRETO-LEI n.º 36/2012, de 15 de fevereiro. Diário da República n.º 33 – I Série. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa.

Gennari, Adilson; Albuquerque, Cristina (2011), “Globalização, desemprego e (nova) pobreza: estudo sobre impactes nas sociedades portuguesa e brasileira”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 92, 51-73.

Gonçalves, Carlos (2005). “Evoluções recentes do desemprego em Portugal”, *Sociologia*, 15, 125-164.

Guile, David (2008). “O que distingue a economia do conhecimento? Implicações para a educação”, *Cadernos de Pesquisa*, 38 (135), 611-636.

Leite, Jorge *et al.* (2013). “Austeridade, reformas laborais e desvalorização do trabalho”, In Centro de Estudos Sociais, *Anatomia da Crise: identificar os problemas para construir as alternativas – 1.º Relatório, preliminar, do Observatório sobre Crises e Alternativas* (pp. 108-160). Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

Magalhães, António; Stoer, Stephen (2006), “«Reconfigurações»: Igualdade, Diferença e Poder”, in Magalhães, António e Stoer, Stephen, «*Reconfigurações*» - *Educação, Estado e Cultura numa época de globalização*. Porto: Profedições, 141-179.

Mello, Guiomar (2002), “O Espaço das Políticas Educativas na Sociedade do Conhecimento: em busca da sociedade do saber”, in Prost, Antoine *et al.*, *Espaços de Educação – Tempos de Formação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 69-97.

Miranda, Eva Maria (2007). “Ensino superior: novos conceitos em novos contextos”, *Revista de Estudos Politécnicos*, 8, 161-182.

Moio, Isabel (2015), “O significado do “território” no âmbito dos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional”, *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 15, 135-157.

Organização Internacional do Trabalho (2013), *Enfrentar a crise do emprego em Portugal*. Lisboa: OIT.

Osorio, Agustin (2003). *Educação Permanente e Educação de Adultos*. Lisboa: Editorial Ariel.

Pacheco, José Augusto (2003), “Políticas educativas para o ensino superior na União Europeia: um olhar do lado português”, *Educação & Sociedade*, 24 (82), 17-36.

Pascueiro, Liliana (2009). “Breve contextualização ao tema da democratização do acesso ao ensino superior: a presença de novos públicos em contexto universitário”, *Educação, Sociedade & Culturas*, 28, 31-52.

Pinhal, João (2014), “Regulação da educação – os municípios e o Estado”, in Machado, J. e Alves, J. (Coord.), *Municípios, Território e Educação – a administração local da educação e da formação*. Porto: Universidade Católica Editora.

Pinheiro, Anabela (2013), *O tempo, um grande escultor*. Dissertação de Mestrado. Escola Superior de Educação, Instituto Politécnico do Porto.

Pires, Ana Luísa (2010). “Aprendizagem ao Longo da Vida, Ensino Superior e novos públicos: uma perspectiva internacional,” in Alves, Mariana (Ed.), *Aprendizagem ao Longo da Vida e Políticas Educativas Europeias: tensões e ambiguidades nos discursos e nas práticas de Estados, instituições e indivíduos*. Lisboa: Mariana Gaio Alves Editora, pp. 107-137

PORTARIA n.º 370/2008, de 21 de maio. Diário da República n.º 98 – I Série. Ministérios do Trabalho e da Solidariedade Social e da Educação. Lisboa.

PORTARIA n.º 232/2016, de 29 de agosto. Diário da República n.º 165 – I Série A. Ministério da Educação e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Lisboa.

Santos, Boaventura de Sousa (2001), “Os processos da globalização”, in Santos, Boaventura de Sousa (Org.). *Globalização – fatalidade ou utopia?*. Porto: Edições Afrontamento, pp. 31-106.

Santos, Boaventura de Sousa (2005), “A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade”, *Educação, Sociedade & Culturas*, 23, 137-202.

Santos, Eduardo; Ferreira, Joaquim A.; Albuquerque, Cristina P.; Almeida, Helena N.; Mendonça, Maria C.; Silva, Carla S.; Almeida, Joana G. (2010), “Desemprego: experiências de transição.” *Revista Psychologica*, 52 (II), 35-44.

Schneeberger, Arthur (2006), “Trabalhadores qualificados para a sociedade do conhecimento e dos serviços – incursões pelas tendências que determinam as futuras necessidades de formação inicial e contínua”, *Revista Europeia de Formação Profissional*, 38, 7-27.

Seixas, Ana Maria (2001), “Políticas educativas para o ensino superior: a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal”, in Stoer, Stephen; Cortesão, Luíza; Correia, José (Org.), *Transnacionalização da educação: da crise da educação à “educação” da crise*. Porto: Edições Afrontamento, pp. 209-238.

Silva, Géraldine (2016), *Retrato da mudança na transição dos CNO para os CQEP: os desafios da descontinuidade*. Dissertação de Mestrado. Instituto Superior de Gestão e Administração, Instituto Superior de Línguas e Administração.



## O direito à saúde e a qualidade dos medicamentos genéricos

**Milena Barbosa de Melo,**<sup>1</sup> Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
milena@barbosa@gmail.com/milena@milenamelo.com

**Resumo:** O direito à saúde integra o conceito de qualidade de vida. Saúde de qualidade é uma meta que os países, em escala global e ainda, no âmbito do desenvolvimento sustentável, desejam alcançar, pois um alto nível de saúde constitui um elemento fundamental para o bem-estar. A relação entre propriedade intelectual e saúde pública tem atraído controvérsias em todo o mundo. A inovação farmacêutica, é parte essencial dos esforços para melhorar a qualidade de vida e salvar seres humanos em todo o mundo. Essa inovação não só beneficia os doentes, como também previne novas doenças. Sendo assim, relacionando acesso à medicamentos com o bem-estar social, surgem duas questões interessantes: 1. Preço dos medicamentos 2. Qualidade dos medicamentos. Com o intuito de ingressar na concorrência, as empresas acabam por produzir fármacos com substâncias de baixa qualidade. Situação que viola diretamente o direito à saúde. E, por isso, a proliferação de medicamentos sem qualidade, no mundo, constitui um problema de saúde pública internacional.

**Palavras-chave:** qualidade, direito, saúde, desenvolvimento.

### Introdução

O direito à saúde integra o conceito de qualidade de vida, porque as pessoas em bom estado de saúde não são as que recebem bons cuidados médicos, mas sim aquelas que moram em casas salubres, comem uma comida sadia, em um meio que lhes permite dar à luz, crescer, trabalhar e morrer. Conforme o artigo 25º da Declaração Universal de Direitos do Homem, o acesso à saúde se torna garantia essencial para o indivíduo, como condição indispensável da existência humana. Restando, portanto, ao poder estatal assegurar de todas as formas, o bem-estar social.

A história demonstra que as doenças sempre afligiram o homem. Na atualidade, há, dentre outras, a SIDA (Síndrome de Imunodeficiência Adquirida) e o câncer. São doenças que desafiam a ciência, em virtude de sua complexidade e, até o momento, da incapacidade de demonstrar resultados que favoreçam encontrar a cura de tais doenças, por isso, os tratamentos são muitas vezes ineficazes além de extremamente onerosos.

A relação entre propriedade intelectual e saúde pública tem atraído controvérsias tanto nos países desenvolvidos, como nos países em desenvolvimento. Todavia, insta ressaltar que a grande problemática pode ser identificada, em grande parte, nos países em desenvolvimento, nomeadamente aqueles situados na África, em virtude das grandes epidemias que ocorrem nos países e que, acabam acarretando milhares de vítimas, já que os estados não possuem recursos financeiros suficientes capazes de combater as enfermidades e ainda, a população de tão

---

<sup>1</sup>Especialista, mestre e doutoranda em Direito Internacional pela Universidade de Coimbra. Professora Universitária. Consultora e pesquisadora jurídica. [www.milenamelo.com](http://www.milenamelo.com).

carente, não dispõe de recursos financeiros para suprir as necessidades que surgem com as enfermidades.

Sendo assim, pode ser confirmado que a inovação farmacêutica é parte essencial dos esforços para melhorar a qualidade de vida e salvar seres humanos em todo o mundo. Nesse aspecto, convém observar que o processo de produção de medicamentos envolve elementos importantes da economia, pois compreendem o desenvolvimento do medicamento em si e ainda, tanto produção como a comercialização.

Discute-se que o acesso aos medicamentos é desrespeitado em virtude das arbitrariedades das empresas farmacêuticas e isso ocorre justamente em decorrência da falta de políticas públicas proativas, progressivas e preventivas por partes dos Estados no que diz respeito a produção dos medicamentos.

Por isso, podem ser identificados problemas mais no âmbito nacional dos países, no que tange às políticas públicas, para atingir o anseio da coletividade, do que no âmbito internacional, já que não existem mecanismos impositivos para o país fazer ou deixar de fazer determinada atividade.

Nesse contexto, se desenvolveu fortemente o mercado de medicamentos genéricos no mundo, de forma a gerar competitividade asseverada com os medicamentos de referência. O problema dos genéricos não se resume apenas na permissão ou proibição de sua produção, vai um pouco além, mais precisamente, no que tange à qualidade dos medicamentos, já que a imitação de tecnologia para atender às necessidades locais é muitas vezes a base de um setor da investigação e desenvolvimento local independente.

Atualmente, tem sido discutida essa questão dos medicamentos fabricados na Índia, na China e ainda, no Brasil, quando se trata de medicamento similar. Sendo assim, os países emergentes se destacam no mercado de medicamentos no mundo, mas, contudo, existem indícios sobre má qualidade dos medicamentos colocados no mercado. Com o intuito de reduzir os custos dos medicamentos e, conseqüentemente, o valor final (preço trabalho pelas empresas para o acesso pelo consumidor), as empresas acabam por investir pouco, de forma a não aplicar boas práticas de fabricação de genéricos e similares, já que irá substituir por ingredientes mais baratos.

Desta maneira, emerge a situação-problema: A fabricação de medicamentos genéricos em países da periferia global é um obstáculo para o direito à saúde e, conseqüentemente, para o direito ao desenvolvimento? Tendo em vista a problemática apresentada, este trabalho tem como objetivo geral: Analisar se a fabricação dos medicamentos genéricos é um obstáculo para o direito à saúde e, conseqüentemente, para o direito ao desenvolvimento e como objetivos específicos: Identificar se os medicamentos genéricos são obstáculos para o direito à saúde; Verificar se há existência de casos de medicamentos de má-qualidade no cenário internacional e averiguar o posicionamento das organizações internacionais acerca da entrada de medicamentos sem qualidade no mercado.

Deste modo, a pesquisa que se encaminha tem como pano de fundo a doutrina no campo do Direito Internacional do Desenvolvimento, base de dados e os documentos das entidades que compõem o sistema onusiano e demais associações vinculados ao tema, a exemplo do OMS, OMPI, OMC, notícias jornalísticas, bem como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, Acordo TRIPS OMC e a Declaração de Doha sobre acesso à saúde.

## Declaração de Doha e o direito à saúde

Segundo Duarte (1994), o direito à saúde integra o conceito de qualidade de vida, porque as pessoas em bom estado de saúde não são as que recebem bons cuidados médicos, mas sim aquelas que moram em casas salubres, comem uma comida sadia, em um meio que lhes permite dar à luz, crescer, trabalhar e morrer.

Sendo assim, saúde de qualidade é uma meta que os países, em escala global e ainda, no âmbito do desenvolvimento sustentável, desejam alcançar. Um alto nível de saúde constitui um elemento fundamental para o bem-estar, pois, como defendem Machado e Raposo (2010), é a partir da boa saúde que os indivíduos têm condições de efetivar os demais direitos humanos, nomeadamente, habitação, nutrição, dignidade, educação.

De maneira geral, os aspectos da saúde nos países desenvolvidos são bem melhores do que nos países em desenvolvimento. Analisando os dados sobre os motivos da mortalidade, observou-se que as causas de desnutrição concorrem com as doenças infecciosas, como por exemplo: a tuberculose, SIDA e malária (Duarte, 1994).

Dessa maneira, pode ser observado que o direito à saúde reveste características de enquadramento nos direitos humanos, que remontam à própria carta das Nações Unidas, nomeadamente em seus artigos 55º e 56º e ainda, na Declaração Universal de Direitos do Homem, estabelecendo critérios de bem-estar social, respeito aos direitos humanos, progresso econômico, social, enfatizando, portanto, nos elementos de direito à saúde. Nesse sentido, Jónatas Machado e Vera Lúcia Raposo (2010) observam que:

No rescaldo da II Guerra Mundial, e da miséria humana que dela resultou, as sementes do direito à saúde foram lançadas na Carta das Nações Unidas, com a sua ênfase, inscrita nos artigos 55º e 56º, no bem estar dos povos, no respeito pelos direitos humanos, no progresso econômico e social e na resolução de problemas econômicos e sociais, incluindo a saúde. Ele foi desde o início consagrado na Declaração Universal dos Direitos do Homem, no seu artigo 25º, integrando a matriz originária do direito internacional dos direitos humanos no século XX. (Raposo, 2010: 11)

Conforme o artigo 25º da Declaração Universal de Direitos do Homem, o acesso à saúde se torna garantia essencial para o indivíduo, como condição essencial da existência humana digna. Restando, portanto, ao poder estatal assegurar de todas as formas, o bem-estar social. Nessa mesma linha de proteção à saúde, no sentido de responsabilização dos governos como mantenedores principais do desenvolvimento, identifica-se o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, mais especificamente em seu artigo 12º as seguintes diretrizes:

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas de gozar do melhor estado de saúde física e mental possível de atingir. 2. As medidas que os Estados Partes no presente Pacto tomarem com vista a assegurar o pleno exercício deste direito deverão compreender as medidas necessárias para assegurar: a) A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento da criança; b) O melhoramento de todos os aspectos de higiene do meio ambiente e da higiene industrial; c) A profilaxia, tratamento e controlo das doenças epidémicas, endémicas, profissionais e outras; d) A criação de condições próprias a assegurar a todas as pessoas serviços médicos e ajuda médica em caso de doença”. No cenário internacional dispomos de outros instrumentos normativos que se preocupam com o direito à saúde, nomeadamente: Convenção para eliminação de todas as formas de discriminação Racial de 1965, Convenção de Discriminação contra as Mulheres de 1979, Convenção dos Direitos da Criança de 1989, Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos no domínio dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988, como instrumento internacional que se preocupa com o direito à saúde. (PIDESC, 1976)

Nesse aspecto, torna-se interessante observar que, no momento em que se amplia o conceito de direito à saúde, estão sendo esclarecidos alguns aspectos essenciais do direito ao desenvolvimento, já que se observa que saúde pública também faz parte do setor de interesse do Estado, por se tratar de Direitos Humanos (Carvalho, 2011).

A história demonstra que as doenças sempre afligiram o homem. Na atualidade, há, dentre outras, a SIDA (Síndrome de Imunodeficiência Adquirida) e o câncer. São doenças que desafiam a ciência, em virtude de sua complexidade e, até o momento, da incapacidade de demonstrar resultados que favoreçam encontrar a cura de tais doenças, por isso, os tratamentos são muitas vezes ineficazes além de extremamente onerosos.

A característica internacional do Direito à saúde é possível quando se visualiza o elemento extraterritorial que contamina o indivíduo, ou seja, quando o indivíduo ultrapassa as fronteiras de seu território, levando consigo o risco de pandemia, que gera conseqüentemente, a preocupação por partes das organizações internacionais em conter esse problema, para que não saia do controle.

Nesse aspecto observa-se a relação da saúde com o direito sustentável, pois o papel precípua do desenvolvimento sustentável é melhorar a qualidade de vida da população sem, no entanto, aumentar o uso dos recursos ambientais. No entanto, para que essa ligação ocorra é necessário que haja ação equilibrada para o crescimento econômico dos recursos naturais, do meio ambiente e o desenvolvimento social, de forma que se não há renovação para o caminho do desenvolvimento, logo não será possível falar em desenvolvimento sustentável (WHO, 1996).

A questão em comum que gera afinidade entre propriedade intelectual e saúde pública, vem sendo discutida não apenas nos países desenvolvidos, como também nos países em desenvolvimento. Nos países da África, especificamente, a grande problemática é identificada em virtude das grandes epidemias que ocorrem, afetando milhares de vítimas. Não existem recursos suficientes para combater esta situação e, a população não dispõe também de condições para suprir as necessidades que surgem com as enfermidades (WHO, 1996).

Diante desse contexto, o direito à saúde corresponde não apenas ao atendimento médico e hospitalar (mão de obra humana especializada), mas também o acesso a medicamentos, por isso deve ser aprimorado de acordo com o desenvolvimento social, tecnológico e científico.

Os medicamentos constituem um dos instrumentos mais eficazes do arsenal terapêutico disponível para prevenir, curar ou atenuar diversas enfermidades. Por tudo isso representa um elemento bastante importante da política sanitária e administrativa. São hoje considerados produtos de primeira necessidade, pois transcendem os direitos civis para alcançar o patamar da coisa pública (Marques, 2013).

Portanto, o acesso a medicamentos corresponde a um dos elementos para a completude do direito à saúde e como tal deve ser respeitado e colocado à disposição da sociedade, principalmente de modo preventivo, evitando-se, desta forma, problemas de difícil ou prolongada solução (Carvalho, 2011).

Por isso, afirma-se que o direito ao acesso a medicamentos difere dos demais direitos relacionados à saúde, pois nesse, envolve interesses públicos e privados, já que se trata de uma concessão de serviço que deve ser feita pela administração pública, pois é enquadrada como elemento legal fundamental para o indivíduo e para que sua função de mantenedor das necessidades da população seja alcançada e ainda, na seara privada, envolver-se-ão nomeadamente, pesquisa, investimento e desenvolvimento na fabricação de produtos farmacêuticos.

## A produção e a proteção de medicamentos como parte do acesso à saúde

O processo de produção de medicamentos envolve aspectos extremamente importantes da economia, pois compreendem o desenvolvimento do medicamento em si e ainda, produção e comercialização do medicamento. Nessa perspectiva Huveneers (2000) observa que o desenvolvimento comporta uma abordagem de pesquisa terapêutica, no sentido de identificação de novas moléculas ou de composição químicas de novas substâncias laboratoriais.

Diante do exposto, as questões relacionadas com a entrada de medicamentos no mercado se tornam bem complexas, em virtude dos interesses que surgem na relação: empresa-estado-indivíduo. Há quem defenda a irrelevância da proteção patentária dos medicamentos no âmbito do direito ao desenvolvimento, visto que os custos de investimentos são altos, situação que reduz o acesso aos medicamentos. Nesse sentido, observa-se que as patentes acabam por ser consideradas irrelevantes quando da necessidade de produção de medicamentos para os países em desenvolvimento. Dessa maneira, a extensão farmacêutica de proteção patentária estabelecida pelo acordo TRIPS pode ser um pequeno obstáculo para o acesso à saúde, através da fomentação da inovação.

Todavia, as questões relacionadas com o acesso aos medicamentos são agravadas pela presença dos laboratórios farmacêuticos, pois, de certa forma, acabam monopolizando as atividades de produção dos medicamentos e por isso, as empresas farmacêuticas são constantemente criticadas, já que o foco acaba se voltando mais para acumulação de capital e menos para as questões humanitárias.

As críticas que giram em torno das patentes de medicamentos estão baseadas numa política excludente, pois haverá indisponibilidade dos fármacos de maneira equitativa (países desenvolvidos e países em desenvolvimento). Dessa maneira, resta analisar se existe uma forma de conciliar o apelo do bem estar da sociedade com a ideia geral de propriedade.

A situação da patente de medicamentos se torna mais complexa quando alargamos o campo de visualização para o cenário internacional, pois se encontram em jogo, os interesses distintos de países diversos. Assim, como forma de consolidar as questões referentes às patentes de maneira uniforme no cenário internacional, alguns acordos e tratados foram estabelecidos entre vários países com o intuito tanto de facilitar os processos de patenteabilidade no âmbito interno de cada país, quanto de reestabelecer as políticas e relações internacionais entre os países.

O acordo TRIPS, segundo Carvalho (2011), representa uma proteção mínima e que por isso deve ser complementada por atividades desenvolvidas pelos Estados-membros, pois deve existir a contrapartida do estado para a consecução das necessidades essenciais da população através do princípio da progressividade.

Portanto, os estados-membros irão utilizar as flexibilidades disponibilizadas no cenário jurídico internacional, mas deverão cumprir com uma contrapartida, ou seja, deverão contribuir com atividades positivas por parte do Estado.

É importante levar em consideração que os Estados, em especial, os em vias de desenvolvimento não detém conhecimento técnico-científico suficiente para iniciar um processo de produção de medicamentos, situação que prejudica o país no tocante ao acesso à saúde através do acesso a medicamentos. Dessa maneira, a única alternativa viável para a consecução dos objetivos do Estado de direito é recorrer a alternativas oferecidas pela a ordem jurídica internacional, que irão sedimentar o sistema de cooperação internacional, em especial, as licenças compulsórias.

Pela própria essência, as patentes exigem um reembolso financeiro para que exista o retorno devido sobre os valores pecuniários investidos nas descobertas dos medicamentos. Nesse sentido, os medicamentos estão no patamar mais alto das discussões sobre propriedade



intelectual e desenvolvimento, no âmbito internacional. Os preços trabalhados pelas empresas farmacêuticas chegam de certa forma a serem abusivos e, em virtude da necessidade da própria população, existe a necessidade da interrupção desse monopólio, para que ocorra a socialização desse medicamento.

Nesse sentido, Correa (2005) observa a problemática da necessidade ao acesso dos medicamentos por parte da população, em diversificadas regiões do mundo, quando indica que mais de 30 milhões de pessoas contaminadas com o vírus do HIV estão nas regiões mais pobres do mundo e que, por isso, a questão das patentes de medicamentos se torna prioridade global. E, que as questões de infraestrutura e suporte profissional, são fatores determinantes para o estabelecimento do acesso às drogas.

A crise da SIDA, em todo mundo, trouxe essa necessidade de bloqueio das atividades das empresas de medicamentos e começou a ser discutida a real necessidade de existir proteção jurídica aos produtos farmacêuticos, visto que a população, independente da sua localização geográfica, necessita de medicamentos para sobrevivência e que, a patente iria apenas limitar esse acesso.

Diante desse panorama de combate à SIDA, o Brasil foi o precursor, quando se utilizou da edição de uma legislação interna para comercializar o medicamento Efavirenz - antirretroviral produzido pelo Laboratório Merck Sharp & Dohme, detentor da patente, usado no combate ao vírus SIDA.

Com a incorporação do acordo TRIPS no ordenamento jurídico brasileiro, o Brasil passou a conceder patentes para medicamentos e, com isso, não foi mais possível fabricar os medicamentos genéricos sem o pagamento dos royalties aos titulares das patentes, situação que sobrecarregou os cofres públicos brasileiros. Sendo assim, tendo por base o interesse coletivo e a emergência no que tange a população portadora do SIDA, o Brasil decidiu requerer a licença compulsória com base no interesse público e ainda, no abuso de poder econômico (Berg, 2007).

Contudo, apenas com a ameaça do pedido de licença compulsória houve redução em 64% do valor do medicamento de referência, pois a empresa em pauta sabia que o Brasil dispunha de tecnologia suficiente para produzir medicamentos genéricos. Posteriormente, a empresa de medicamentos voltou a operar o produto com altos preços, de forma que o Brasil anunciou a intenção de comprar os medicamentos destinados ao combate da enfermidade, no formato genérico, da Índia. Apesar de ter havido contraproposta da empresa interessada, para uma redução de 30%, o Brasil observou que não atendia aos interesses públicos do país.

Dessa forma a partir do decreto 6108 foi anunciada a permissão do instrumento jurídico e, desde então o país iniciou o processo de importação paralela da empresa de medicamentos genéricos, situada na Índia e os royalties do grupo Merck, em relação a importação do produto similar indiano, ficou em 1,5% do valor do medicamento na Índia.

No mês de março do ano de 2012, a Índia concedeu a primeira licença compulsória para um medicamento produzido pela Natco Pharma, visto que o sistema jurídico Indiano permitia solicitar licenças compulsórias independentemente do controle patentário (Beckett e Pountney, 2013).

Importa ressaltar ainda que, apesar de outros fatores existirem para a dificuldade de acesso aos medicamentos por países em desenvolvimento e com menor desenvolvimento relativo, o preço dos medicamentos se torna a pedra angular do problema.

O desafio central do presente problema foi tentar conciliar os interesses econômicos e o direito fundamental à saúde, pois existe um vínculo direto com os custos da pesquisa e desenvolvimento e as perspectivas de mercado. Assim, sendo o medicamento um bem essencial, de saúde pública, deve-se, portanto, ser tratado com prioridade e, assim, estabelecer políticas que garantem o acesso aos medicamentos para a população (Heringer, 2007).



Diante do exposto, a princípio pode ser observado um conflito de direitos fundamentais, nomeadamente o direito à propriedade e o direito à saúde, representado pelo acesso aos medicamentos. Todavia, ao estabelecer uma equação entre os dois elementos jurídicos, logo se verificam as vantagens e desvantagens que surgem com a licença compulsória, que segundo André Ramos seria uma valoração comparativa dos direitos em conflito:

consiste na valoração comparativa entre, de um lado, as vantagens de uma medida e, de outro, o sacrifício exigido a um direito fundamental. A análise do custo e benefício tem que ser feita para evitar medidas desequilibradas, que geram mais transtornos aos titulares dos direitos restringidos que benefício geral. (Ramos, 2005: 19)

E ainda, em relação ao equilíbrio entre os direitos, o mesmo autor pontua que:

Resta a análise da proporcionalidade entre a restrição de um direito (meio) e o benefício de outro (finalidade), utilizando-se os três elementos do juízo de proporcionalidade (idoneidade, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito). Logo, na colisão entre direitos, deve-se impedir que um direito seja sacrificado inutilmente, além do necessário ou de forma desequilibrada. (Ramos, 2005: 47).

Sendo assim, ao verificar os quesitos da proporcionalidade, pode ser observado que o acesso à medicamentos, se enquadra na questão da coletividade, ou seja, da necessidade de uma parcela da população que não dispõe de recursos financeiros suficientes para adquirir determinados medicamentos, identificando-se, portanto, a relevância social do direito.

Em contrapartida, o direito de propriedade inerente a patente farmacêutica, está voltado para uma questão individual, excluindo, portanto, uma grande parcela da população, já que os benefícios serão restritos a uma pequena parcela. Por isso, ao estabelecer essa balança, em busca do equilíbrio dos interesses, se verifica que, o direito à saúde se torna, de fato, um elemento de destaque, pois não deve ter condicionante e por isso, mesmo sendo uma norma programática na maioria das constituições, ainda deve ter prioridade em detrimento de outros direitos elencados nas constituições dos países.

Observa-se também, que o próprio acordo TRIPS estabelece em seu texto a possibilidade de utilização de medidas diversas (incluindo a licença compulsória) para que o país possa promover a saúde pública através do acesso à medicamentos. E, apesar da Declaração de Doha estabelecer questões sobre o Direito à saúde, não houve em seu texto, a colocação clarificada da possibilidade de se utilizar das licenças compulsórias para que o país pudesse promover a saúde pública.

A Declaração de Doha afirmou apenas, que os países signatários cumprissem as determinações expostas no Acordo TRIPS, situação que gerou um enrijecimento das normas protetivas das patentes de medicamentos, dificultando assim, o estabelecimento de um mercado de consumo tanto interno, como em âmbito internacional. Assim, em 2003, o conselho ministerial da OMC aprova a exportação de medicamentos através da utilização da licença compulsória, para os países mais necessitados, ou seja, aqueles países que possuem graves problemas de saúde pública.

É conveniente ressaltar ainda que o acesso aos medicamentos, como parte do direito à saúde, exige qualidade na prestação de bens e serviços destinados à consecução do direito à saúde. Dessa forma, não é apenas o direito de gozar de uma vida saudável, mas engloba também, o direito a gozar de um alto padrão nos cuidados de saúde e, por isso, deve haver um forte controle por parte dos países, no que tange a liberalização da entrada de medicamentos genéricos e similares no mercado, quando da utilização da licença obrigatória.

Contudo, a falta de proteção de patentes adequada reduzir-se-á numa estrutura de incentivos desfavorável à investigação e desenvolvimento de medicamentos tecnologicamente

mais avançados, com perdas significativas para a saúde pública nacional e global. Tanto mais quanto é certo que o desenvolvimento de resistência aos antibióticos por parte de muitos vírus exige um esforço continuado de investigação, que só uma proteção patentária adequada consegue garantir (Canotilho *et al.*, 2008).

## **Direito aos medicamentos de qualidade como parte da garantia do direito à saúde**

No âmbito do acesso à medicamentos de qualidade, Jónatas Machado e Vera Lúcia Raposo (2010) observam que a acessibilidade dos medicamentos pode causar um conflito entre duas dimensões do acesso à saúde, pois uma privilegia a acessibilidade dos medicamentos, ao passo que outra coloca a ênfase na investigação e no desenvolvimento de novos medicamentos e na garantia da respectiva qualidade, segurança e eficácia, em ordem a fazer face às carências e emergências sanitárias à escala global. E, sem a entrada no mercado de novos medicamentos, existirá uma grande dificuldade de suprir as deficiências que surgirão com inexistência de produtos farmacêuticos adequados.

Por isso, as autoridades sanitárias responsáveis pela entrada de medicamentos no mercado têm uma grande responsabilidade na fiscalização de maneira adequada, dos medicamentos, para que não se enquadre num dos elementos de violação do direito à saúde nomeadamente, os medicamentos sem qualidade. Nesse sentido, pode ser afirmado que, de fato, o Estado tem o dever de fiscalizar os medicamentos que serão introduzidos no mercado

Dessa maneira, a proliferação de medicamentos sem qualidade, no mundo, constitui um problema de saúde pública internacional, das maiores proporções, por isso a grande importância dos órgãos fiscalizadores para permissão de entrada de medicamentos no país (Machado e Raposo, 2010).

Convém observar ainda que, apesar de emergencial, a licença compulsória não pode ser utilizada de maneira arbitrária, pois o princípio da livre iniciativa e ainda, da propriedade ficarão sem sentido.

Assim, o país deve buscar mecanismos de efetivação do direito à saúde e à vida, através de instrumentos consistentes de motivação da pesquisa e do desenvolvimento, pois caso contrário, o ônus da ineficiência do estado recairá, apenas, para as empresas privadas produtoras de medicamentos. Nesse sentido Roberta Remédio Marques, observa que:

A rigidez desse controle corresponde à importância do em que está em jogo, que é a saúde pública e a saúde individual de cada cidadão. Assim, só depois de superar esse rigoroso exame, no qual é verificado se as propriedades do produto ou do processo não possuem nenhum efeito nocivo ao ser humano e que de fato são eficazes para o objetivo a que se propõe, poderá ser lançado o medicamento no mercado. (Marques, 2013: 57)

Observa-se ainda que, o monopólio temporário inerente à concessão de uma patente, nada mais é do que o obstáculo que a população enfrenta para ter acesso aos medicamentos, que até então lhe é desconhecido.

Reconhece-se que a proteção da propriedade intelectual e industrial desempenha uma importante função social, na medida em que propicia o desenvolvimento intelectual, cultural e científico dos Estados. No domínio da indústria farmacêutica, essa proteção é condição essencial a promoção sustentada da saúde pública (Marques, 2013).

Como elucidado anteriormente, nos últimos anos têm existido problemas que envolvem as patentes farmacêuticas, nomeadamente a diminuição de incentivos para inovação na área, em virtude da vulnerabilidade à imitação do sistema. Nesse sentido, Roberta Remédio Marques

observa que grande parte dos medicamentos atuais lançados no mercado contém poucos elementos inovadores, situação que não colabora com o desenvolvimento social, já que não acompanha o padrão evolutivo da sociedade, nomeadamente o surgimento de enfermidades.

A necessidade de uma maior inovação farmacêutica é inegável e a melhoria da saúde (pública e individual) em termos mundiais depende dessa inovação. Ela está ligada às necessidades de saúde pública em constante evolução e associada a fenômenos globais. Portanto, seu objetivo é a continuidade da inovação dos medicamentos, propiciando maiores benefícios para a humanidade. Esse processo de inovação, no entanto, é muito complexo, demorado e frágil, por natureza. Por essa razão, são reduzidas as hipóteses de êxito na tarefa de colocar um novo medicamento no mercado. Além disso, o processo é muito dispendioso, fato que restringe o número de entidades capacitadas, técnica e financeiramente, para a busca exitosa de uma nova molécula (*Ibidem*).

A falta de incentivo para investigação nas inovações farmacêuticas para combate das enfermidades é percebida não apenas nos antirretrovirais, mas também nos medicamentos para combate e controle da malária, tuberculose, dentre outros. Essa questão decorre justamente da frágil proteção que os fármacos dispõem em vários países, em especial aqueles em desenvolvimento.

Em países desenvolvidos, a indústria relacionada com a Propriedade Intelectual, caracterizada hoje como bem de alto valor agregado, vem crescendo continuamente em ritmo mais acelerado do que qualquer outro segmento da economia. É um reflexo do novo ciclo de evolução das indústrias embasado no dinamismo tecnológico que tem como matéria-prima para os meios de produção, o conhecimento, elemento dependente da criatividade.

O Brasil, dentre outros países em vias de desenvolvimento enfrenta a dificuldade de se situar no mercado internacional de fármacos em virtude do frágil sistema de produção ainda existente, pois apesar de possuir incentivo de tecnologia na área, não é o suficiente para concorrer diretamente com a produção de alto nível dos medicamentos originários dos países desenvolvidos.

Todavia, os países em vias de desenvolvimento apesar de não alcançarem o patamar dos desenvolvidos, na produção de fármacos originais, conseguiram desenvolver um alto padrão de qualidade para produção de fármacos na modalidade genérica, assim, conseguem abastecer o mercado interno de medicamentos com custo menor, com produção nacional de produtos genéricos, utilizando, portanto, a mesma fórmula medicamentosa do original.

Diante do exposto, torna-se importante observar que as flexibilidades advindas do Acordo TRIPS e enaltecidas pela Declaração de Doha, podem não ser colocadas em atividade em virtude das dificuldades, de ordem organizacional, enfrentadas pelos países em desenvolvimento. Sendo assim, mesmo tendo sido reunido os requisitos essenciais para o estabelecimento de determinadas flexibilidades, os países não terão condições de executá-las.

Observa-se ainda que, além das dificuldades de estrutura enfrentada pelos países em desenvolvimento, existem os acordos bilaterais e regionais, como veremos à seguir, que podem incluir medidas restritivas que venham dificultar o desenvolvimento de técnicas essenciais para a produção ou reprodução de medicamentos (Matthews, 2011).

E, por isso, no que tange à implementação das flexibilidades do Acordo TRIPS, as Organizações Internacionais tornaram-se, como se verá à seguir, um forte suporte para identificar as soluções viáveis nas negociações ocorridas entre os países (*Ibidem*).

O debate sobre exceções e limitações no campo de patentes, especialmente o licenciamento compulsório, tem focalizado, desde há muito, a área da saúde pública e o acesso a medicamentos no mundo em desenvolvimento. A alteração do Acordo TRIPS decidida em

2005, com relação a licenciamento compulsório para exportação na área farmacêutica, é um resultado desse debate.

O debate também se refere à discussão se o sistema de patentes, com suas atuais verificações e equilíbrios embutidos, permanece um sistema adequadamente equilibrado, o que é de extrema importância, pois vai existir oferecimento de incentivos para desenvolvimento técnico e crescimento econômico.

Esse processo de competição através do fortalecimento do comércio dos países em desenvolvimento faz parte da condição natural do sistema comercial internacional. Importa ressaltar ainda que, no que tange ao sistema de propriedade intelectual, as economias dos países em desenvolvimento estão vivenciando um período de transição de substancial importância, pois partem do pressuposto em que não dispõem de tecnologia suficiente para desenvolver suas pesquisas e por isso, acabam dependendo do conhecimento e ainda, da tecnologia de países desenvolvidos. Nesse sentido, torna-se de fundamental importância a existência dos genéricos, pois será a partir de uma tecnologia já existe que se desenvolverá uma tecnologia mais avançada.

A discussão tem agora se alargado para outras áreas. Exemplos são as discussões na Convenção Básica das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) sobre propriedade intelectual referente à tecnologia “verde”, a decisão na Comissão Permanente sobre Direito Patentário, da WIPO, para estudar a área de exceções e limitações no sistema de patentes, e a Conferência da WIPO realizada em 13-14 de julho de 2009, sobre propriedade intelectual e política pública.

Nesse sentido, para o adequado equilíbrio entre os direitos dos indivíduos e os direitos dos detentores das patentes de objetos frutos de maior necessidade humana, podem ser adotadas medidas de proteção aos direitos de indivíduos que necessitem de forma urgente a utilização de tais medicamentos, todavia, não podendo, portanto, tais medidas serem abusivas, ou seja, é de extrema importância que exista coerência e limites nas medidas que forem sendo tomadas.

Assim, uma análise ponderada entre os direitos de propriedade intelectual e o acesso à saúde pública se faz necessária, pois existe a necessidade de proteção patentária na indústria farmacêutica e ainda, a implementação de políticas públicas de preços diferenciados para a aquisição de medicamentos essenciais, nos países desenvolvidos e os em vias de desenvolvimento social.

O fato é que os medicamentos estão se constituindo em simples mercadorias e a saúde uma extensão do mercado nas quais as curas e os tratamentos para as doenças que afligem as comunidades mundiais carentes só ficarão a disposição de maneira excludente, isto é, para aqueles que dispuserem de um poder de compra suficiente para suportá-los (Plaza, 2008)

Atualmente tem sido discutida a questão dos medicamentos fabricados na Índia, China e ainda, no Brasil quando se trata de medicamento similar. Sendo assim, os países emergentes se destacam no mercado de medicamentos no mundo, mas, contudo, existem indícios sobre má qualidade dos medicamentos colocados no mercado.

Com o intuito de reduzir os custos dos medicamentos e, conseqüentemente, o valor final (preço trabalho pelas empresas para o acesso pelo consumidor), as empresas acabam por investir pouco de forma a não aplicar boas práticas de fabricação de genéricos, já que irá substituir por ingredientes mais baratos.

Sendo assim, os produtos de baixa qualidade podem decorrer de várias questões, nomeadamente, falta de conhecimento, prática de fabricação falha, infra-estrutura insuficiente, conter toxinas, ingredientes ativos e ingredientes incorretos. Outra questão importante se refere aos órgãos fiscalizadores para a entrada de medicamentos no mercado, que muitas vezes, não são tão rigorosos e acabam facilitando a entrada de produtos farmacêuticos sem qualidade.

As consequências da entrada dos medicamentos sem qualidade no mercado são graves, o não tratamento da doença, tanto pelo remédio não fazer efeito ou ainda, por desenvolver uma resistência do organismo ao medicamento ingerido, pode gerar ainda, desconfiança no sistema de saúde, alergias e intoxicações (Nsimba, 2008)

Por isso, não é o simples acesso ao medicamento que irá construir a ideia de igualdade, mas também, a qualidade desse medicamento que está sendo disponibilizado ao público. Assim, o acesso ao medicamento estará condicionado à sua qualidade, pois se o paciente tiver acesso a um medicamento sem qualidade, logo o seu direito à saúde será automaticamente violado.

Nesse sentido, as políticas de fiscalização utilizadas atualmente pelos países em desenvolvimento no que tange à permissividade da entrada de medicamentos sem qualidade no mercado, são bem preocupantes. O problema não é necessariamente a cópia do medicamento, mas tão-somente os critérios de fiscalização para conceder a permissão de entrada de medicamentos no mercado. Nesse sentido, Jónatas Machado e Vera Lúcia Raposo observam que:

Uma política permissiva relativamente a medicamentos similares e contrafeitos por razões unicamente relacionadas com o baixo preço e acessibilidade dos medicamentos pode revelar-se desastrosa para a saúde pública, colocando numa posição especial de risco e vulnerabilidade aqueles pacientes com menos capacidade para pagar. (Machado e Raposo, 2010: 70)

Diante do presente contexto, a globalização se torna um fenômeno preocupante no cenário internacional, pois as flexibilidades decorrentes dos acordos bilaterais impulsionam a comercialização de medicamentos, podendo, inclusive, facilitar a distribuição de medicamentos sem a devida qualidade nos países menos desenvolvidos (Machado e Raposo, 2010).

Um exemplo bastante recente do problema é o medicamento contra Malária consumido por pessoas que estão localizadas na África Subsaariana e ainda, no Sudoeste Asiático em que foi constatada certa resistência ao medicamento artemisinina, mais especificamente na fronteira do Camboja com a Tailândia. Estudos foram realizados e constatou-se um forte número de medicamentos sem qualidade, com vícios de falsificação (Nayyar, 2012).

Dessa maneira, colocar o direito de propriedade intelectual à margem da sociedade para enaltecer, por exemplo, o direito à saúde através do acesso a medicamentos pode gerar problemas graves, já que as políticas sanitárias destinadas à fiscalização das empresas de fármacos podem não ser tão confiáveis. Incorrendo, portanto, na entrada de fármacos sem qualidade e ainda, no desestímulo para a pesquisa de novos medicamentos e que gera, portanto, elementos que indicam o retrocesso social.

Sendo assim os países em desenvolvimento devem envidar esforços para controlar a entrada de medicamentos sem qualidade no mercado, tanto através do estabelecimento de bons laboratórios, que tenham o compromisso de produzir medicamentos de qualidade como também através do compromisso das agências sanitárias responsáveis pelo monitoramento ou a verificação de controle de qualidade de todos os produtos farmacêuticos fabricados localmente e os importados (entrada) ou doados aos países para se certificar de que eles se encontram o conjunto ou normas internacionais ou nacionais estabelecidas.

Diante desse contexto, apreende-se mais uma vez, que é responsabilidade própria do Estado a consecução do bem estar social e, atitudes de controle para a entrada de medicamentos no mercado através de métodos de certificação que garantam a qualidade do fármaco se tornam de substancial importância. Não pode ser considerado atitudes que bloqueiam a meramente a entrada de genéricos no mercado, mas tão-somente, a entrada de medicamentos sem qualidade, para que não incorra na negação dos direitos fundamentais, ou seja, o direito de acesso à saúde, de vida com dignidade.



## Conclusão

À vista de tudo quanto foi exposto, tem-se que o presente estudo partiu da premissa de que o alto nível de saúde constitui um elemento fundamental para o bem-estar, uma vez que se pode concluir que é à partir da boa saúde que os indivíduos têm condições de efetivar os demais direitos humanos, nomeadamente, habitação, nutrição, dignidade, educação.

Assim, considerando ser a inovação farmacêutica parte essencial dos esforços para melhorar a qualidade de vida e salvar vidas, observou-se que, com o intuito de ingressar na concorrência, muitas empresas de medicamentos genéricos, acabam por produzir fármacos com substâncias de baixa qualidade. Situação que viola diretamente o direito à saúde. E, por isso, a proliferação de medicamentos sem qualidade, no mundo, constitui um problema de saúde pública internacional.

Diante do exposto e relacionando com o que foi exposto no texto, observa-se que a fabricação de medicamentos genéricos nos países da periferia global é um problema real, pois a falta de cuidado na elaboração do medicamento ocasionará acesso a medicamentos sem qualidade por países menos favorecidos.

Sabe-se que o desafio central desta problemática é tentar conciliar os interesses econômicos e o direito fundamental à saúde, pois existe um vínculo direto com os custos da pesquisa e desenvolvimento e as perspectivas de mercado. Trata-se não apenas do direito de gozar de uma vida saudável, mas também, o direito a gozar de um alto padrão nos cuidados de saúde e, por isso, deve haver um forte controle por parte dos países, no que tange a autorização da entrada de medicamentos genéricos e similares no mercado.

Com efeito, a falta de proteção de patentes adequada reduzir-se-á numa estrutura de incentivos desfavoráveis à investigação e desenvolvimento de medicamentos tecnologicamente mais avançados, com perdas significativas para a saúde pública nacional e global. Certo é que a proliferação de medicamentos sem qualidade, no mundo, constitui, sim, um problema de saúde pública internacional, das maiores proporções, por isso a grande importância dos órgãos fiscalizadores para permissão de entrada de medicamentos no país.

Sendo assim, conclui-se que os países em desenvolvimento, principalmente, devem envidar esforços para controlar a entrada de medicamentos sem qualidade no mercado, tanto através do estabelecimento de bons laboratórios, como também através do compromisso das agências sanitárias responsáveis pelo monitoramento ou a verificação de controle de qualidade de todos os produtos farmacêuticos fabricados localmente e os importados ou doados, uma vez que não é o simples acesso ao medicamento que irá construir a ideia de igualdade, mas principalmente, a qualidade que está sendo disponibilizado ao público.

## Referências bibliográficas

Beckett, Nick; Pountney, David (2013), *Pharmaceutical Compulsory Licenses in Emerging Markets: Necessity or Threat?* China: Bloomberg.

Berg, Thomas C. (2007), Intellectual Property and the Preferential Option for The Poor. *Journal of Catholic Social Thought*. Legal Studies Research Paper No. 07-06. Consultado a 20 de julho de 2016, disponível em <http://papers.ssrn.com/abstract=966681>.

Canotilho, J. J. Gomes; Machado, Jónatas (2008), *A questão da constitucionalidade das patentes pipeline à luz da constituição federal brasileira de 1988*. Coimbra: Editora Almedina.



Carvalho, Patrícia Luciane de (2011), *O Direito Internacional Da Propriedade Intelectual: A Relação Da Patente Farmacêutica Com O Acesso A Medicamentos*. Rio de Janeiro: Editora Atlas.

Correa, Carlos M. (2005), “Trips Agreement and access to drugs in developing countries”, *SUR- International Journal of Human Rights*, 3, 2.

Duarte, Francisco Carlos (1994), “Qualidade de vida: a função social do estado”, *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, 41, 40-67.

Heringer, Strid (2007), *Patentes Farmacêuticas: propriedade Industrial no contexto industrial*. Curitiba: Editora Juruá.

Huveneers, Christian (2000), “Structures et evolution des industries pharmaceutiques”. *Revue Internationale de Droit Economique*. Special Number: *Brevets pharmaceutiques, innovations et Santé Publique*.

Krishna, Ravi Srinivas (2006), “TRIPS, Access to Medicines and Developing Nations: Towards an Open Source Solution”, *IIM Bangalore Research Paper*, 248. Consultado a 22 de agosto de 2016, disponível em <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2147613>.

Machado, Jonatas E.; Raposo, Vera Lúcia (2010), *Direito à saúde e qualidade dos medicamentos*. Coimbra: Editora Almedina.

Marques, J. P. Remédio (2008), *Licenças (Voluntárias e obrigatórias) de direitos de propriedade industrial*. Coimbra: Coimbra Editora.

Marques, Roberta Silva Melo Fernandes Remédio (2013), *Patente Farmacêutica e Medicamento Genérico: A Tensão Jurídica entre o Direito Exclusivo e a Livre Utilização*. Curitiba: Editora Juruá.

Matthews, Duncan (2011), “TRIPS Flexibilities and Access to Medicines in Developing Countries: the problem with technical assistance and Free Trade Agreements.” *European Intellectual Property Review*, 28 (11):420-427. Consultado a 10 de julho de 2016, disponível em <https://qmro.qmul.ac.uk/jspui/handle/123456789/183>.

Matthews, Duncan (2011), *Intellectual Property Human Rights and Development. The role of NGOs and Social Movements*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 26-39. Consultado a 10 de julho de 2016, disponível em <https://qmro.qmul.ac.uk/jspui/handle/123456789/183>.

Nayyar, Gaurvika M. L.; Breman, Joel G.; Newton, Paul N.; Herrington, James (2012), “Poor-quality antimalarial drugs in southeast Asia and sub-Saharan Africa,” *Lancet Infect Diseases*, 12, 488-496. Consultado a 10 de Junho de 2016, disponível em [http://thelancet.com/pdfs/journals/laninf/PIIS1473-3099\(12\)70064-6.pdf](http://thelancet.com/pdfs/journals/laninf/PIIS1473-3099(12)70064-6.pdf).

Plaza, Charlene Maria Coradini de Ávila (2000), “Proteção patentária e inovação nas indústrias farmacêuticas: os mecanismos do evergreening e as alternativas do fair follower”. *Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI*, 22 de novembro 2008.

Ramos, André de Carvalho (2005), *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. São Paulo: Renovar.

Se, Nsimba (2008). “Problems associated with substandard and counterfeit drugs in developing countries: a review article on global implications of counterfeit drugs in the era of antiretroviral (ARVs) drugs in a free market economy”. *East African Journal of Public Health* 5(3):205-10. Consultado em 1 de julho de 2016 em <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19374325>.

WHO (1996). *Investing in health research and development: report of the ad hoc committee on health research relating to future intervention options*. Geneva: WHO.

WTO (2014). *World Intellectual. Honduras to Pursue WTO Dispute Against Australian Tobacco Plain Packaging Rules*. Property Report. 27, 70-102. Consultado em 21 de julho de 2016, disponível em [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds441\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds441_e.htm)

## A negociação coletiva e a regulação do emprego temporário em Portugal

**Paulo Marques Alves,**<sup>1</sup> ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa e DINÂMIA'CET-IUL  
paulo.alves@iscte.pt

**Resumo:** O desemprego e a precariedade são inerentes ao capitalismo. Se durante a excecionalidade fordista constituíam algo de “atípico”, nos últimos decénios verificou-se a sua explosão no contexto da “acumulação flexível”. O diálogo social pode dar um importante contributo para a superação deste problema, em particular através da negociação coletiva. Este artigo visa analisar o modo como vem sendo regulado o emprego temporário nesta instância. Procedeu-se a uma análise de carácter extensivo das convenções coletivas novas, revistas na íntegra ou revistas parcialmente com texto consolidado, publicadas entre 2010 e 2015. Conclui-se pela existência de um profundo défice de negociação neste campo. Acresce que a maioria das convenções que regulam esta questão acabam por proteger o coletivo dos assalariados permanentes das empresas em detrimento dos que se encontram numa situação precária.

**Palavras-chave:** capitalismo, precariedade, emprego temporário, negociação coletiva, sindicatos.

### Introdução

Lendo Marx percebemos que o desemprego e a precariedade são inerentes ao capitalismo. Se durante a excecionalidade fordista – onde houve fordismo – estes fenómenos eram marginais, sendo classificados como “atípicos”, no novo regime de “acumulação flexível” (Harvey, 1993 [orig. 1989]) deu-se a sua explosão. Este regime assenta numa profunda mudança no processo de valorização do capital, o qual exponenciou os seus níveis de destrutividade, em particular no que concerne à força de trabalho (Mészáros, 2003). Largos contingentes de trabalhadores tornaram-se supérfluos, facto que alastrou inclusivamente aos segmentos mais qualificados da força de trabalho, dando origem a um novo regime de mercado de trabalho. Adicionalmente, verifica-se a destruição dos direitos sociais conquistados ao longo de decénios de luta. A recente crise financeira global ampliou a situação.

Os jovens são particularmente atingidos, enfrentando inúmeros desafios, que passam fundamentalmente por uma difícil transição entre a escola e a vida ativa. Como sublinhou um relatório recente da OIT, estamos confrontados com "uma catástrofe económica e social" (OIT,

---

<sup>1</sup> Doutorado em Sociologia pelo ISCTE-IUL. Professor Auxiliar do ISCTE-IUL, com lecionação nos domínios das teorias sociológicas; das metodologias de investigação; do trabalho, emprego e organizações e do sindicalismo e relações laborais. Investigador no DINÂMIA'CET-IUL, com participação num vasto conjunto de projetos e autor de várias obras nos campos do trabalho, do sindicalismo e das relações laborais.

2012: 1), acrescentando o mesmo documento que a “[...] situação é tão calamitosa que ameaça um importante pilar do modelo económico e social actual” (OIT, 2012: 2). Esta organização alerta ainda para que os jovens atuais constituem a primeira geração a ver a qualidade do seu emprego e a sua qualidade de vida regredirem face aos padrões vigentes para os seus pais.

Efetivamente, os jovens são, em regra, os “últimos a entrar” mas também “os primeiros a sair”, ao estarem muito mais vulneráveis ao despedimento. As empresas atribuem-lhes um carácter mais descartável em virtude da sua diminuta experiência de trabalho, para além de que são menos dispendiosos no momento do despedimento, dados os seus salários mais baixos e a menor antiguidade. Por outro lado, a sua inserção no mercado de trabalho ocorre muito frequentemente através de empregos cuja qualidade é baixa, disso sendo exemplo os *McJobs* (Allan *et al.*, 2006; Butler e Watt, 2007; Lindsay e McQuaid, 2004; Lucas, 1997) que proliferam nos serviços privados. Trata-se de empregos precários, mal remunerados e que exigem baixas qualificações, o que representa um desperdício de recursos e tem custos sociais muito elevados ao potenciar a vulnerabilidade à exclusão social. Como consequência, tender-se-á para sociedades cada vez mais desiguais, nota a OIT.

O problema é global, se bem que se verifiquem cambiantes diversas de região para região e mesmo de um país para outro numa mesma região no que se refere à natureza e à escala assumidos. A situação é particularmente preocupante em alguns estados europeus, entre os quais Portugal.

Neste contexto, a negociação coletiva é de grande relevância, pois pode dar um importante contributo para a resolução desta grave situação, apesar da crise que atravessa em resultado da intervenção da *troika* e do aprofundamento da sua ritualização nos tempos mais recentes.

Com este artigo pretende-se analisar o modo como vêm sendo reguladas as matérias relacionadas com uma das dimensões da precariedade laboral, a precariedade do emprego. Adotou-se a definição de emprego temporário do EUROSTAT, que abrange as formas contratuais a termo certo ou incerto e o emprego através de empresas de trabalho temporário, mas não contempla o falso trabalho independente. Tendo em conta a definição que seguimos, a legislação laboral nacional acolhe uma panóplia de formas contratuais, nomeadamente: contrato de trabalho com termo certo e contrato de trabalho com termo incerto; contrato de trabalho temporário a termo certo e contrato de trabalho temporário a termo incerto; contrato de trabalho em comissão de serviço a termo certo e contrato de trabalho em comissão de serviço a termo incerto; contrato de trabalho intermitente; contrato de teletrabalho a termo certo e contrato de teletrabalho a termo incerto; contrato de trabalho de muito curta duração; contrato de estágio profissional - estágios emprego.

Dado o objetivo definido, procedeu-se a uma análise de carácter extensivo das convenções coletivas de trabalho, novas, revistas na íntegra ou revistas parcialmente com texto consolidado, publicadas no BTE – Boletim do Trabalho e Emprego entre 2010 e 2015. No total foram trabalhadas 397 convenções (60 novas, 186 revistas globalmente e 151 revistas parcialmente com texto consolidado). Atendendo ao seu tipo, foram analisados 177 contratos coletivos, 44 acordos coletivos e 176 acordos de empresa. Considerou-se as várias convenções paralelas aplicáveis a uma determinada empresa ou ramo de atividade, bem como aquelas que foram revistas globalmente mais do que uma vez ao longo do quinquénio.

## A precariedade laboral

No capítulo XXIII de O Capital, Marx aborda a “lei geral absoluta de acumulação capitalista”, dedicando particular atenção nas suas terceira e quarta secções à investigação da relação entre o processo de acumulação do capital e a formação de um excedente populacional que designa

por “sobrepopulação relativa”. Aí demonstrou que ela é simultaneamente um “produto necessário da acumulação” e uma “alavanca da acumulação capitalista, mesmo uma condição de existência do modo de produção capitalista” (Marx, 1997 [orig. 1890]: 718). Isso deve-se a que esta sobrepopulação forma um “exército industrial de reserva [que] pertence ao capital tão absolutamente como se ele o tivesse feito crescer à sua própria custa” (Marx, 1997 [orig. 1890]: 718). Este exército assume-se como uma espada de Dâmocles que pesa sobre os assalariados, conduzindo à degradação dos seus estatutos, das suas condições de trabalho, dos seus salários, sobretudo nas épocas de crise.

Para Marx, a “sobrepopulação relativa” assumia quatro formas de existência. A “população fluída”, a “população latente”, a “população estagnante” e o “pauperismo”.

A primeira é composta por trabalhadores que ora estão empregados ora desempregados, em resultado dos ciclos económicos ou do incremento do capital constante em detrimento do capital variável. Segundo Marx, em período de expansão económica apenas uma parte dos desempregados encontraria trabalho, pelo que a diminuição desta categoria da “sobrepopulação relativa” não acompanha na mesma proporção o aumento da produção. A segunda é uma consequência do desenvolvimento do capitalismo nos campos, o que conduz à expulsão de enormes massas de camponeses e de assalariados agrícolas, que passam a constituir uma reserva de força de trabalho que espera uma oportunidade para engrossar o proletariado industrial. A terceira é formada por uma parcela do que Marx designa por “exército operário ativo”, nela se incluindo os trabalhadores com ocupações ocasionais ou que estão sujeitos a baixos salários e a longas jornadas de trabalho, pelo que a sua condição é inferior ao nível médio de vida do operariado. No fundo, esta é a categoria composta pelo que hoje designamos por trabalhadores precários. Por fim, o “pauperismo”, que Marx distingue do “lumpenproletariado”, é nas suas palavras sempre sugestivas, “o lar de inválidos do exército operário ativo e o peso morto do exército industrial de reserva” (Marx, 1997 [orig. 1890]: 732). Integram-no os indivíduos aptos para trabalhar, mas há muito afastados da atividade produtiva e sem esperança de a ela voltar; as crianças órfãs ou filhas de indigentes, que eram incorporadas no “exército operário ativo” nas épocas de expansão económica; e as “vítimas da indústria”, isto é, os sinistrados do trabalho, os doentes, as viúvas ou os trabalhadores mais idosos.

Se durante o fordismo, esta “sobrepopulação relativa” atingiu níveis relativamente marginais, confinando-se aos que dele não beneficiaram, em particular os trabalhadores migrantes, as minorias étnicas ou as mulheres, com a recessão de 1973 que, nas palavras de Harvey, “pôs em movimento um conjunto de processos que solaparam o compromisso fordista” (Harvey, 1993 [orig. 1989]:140) a realidade alterou-se profundamente.

Após um período de transição, o capitalismo entrou no novo regime de “acumulação flexível”. Nele verifica-se uma vasta reestruturação produtiva assente na introdução maciça das tecnologias da informação e da comunicação e na inovação organizacional; em taxas elevadas de inovação nos produtos e nos modos da sua comercialização; e na flexibilização do mercado de trabalho, para o que muito tem contribuído a forte intervenção dos estados, através da imposição de leis laborais visando a desregulamentação, com o objetivo de que o capital recupere o seu padrão de acumulação. Tudo isto vem ocorrendo sob a batuta do capital financeiro, donde esta fase do capitalismo ser também denominada de “regime de acumulação com dominação financeira” (Chesnais, 1997 e 2002).

Neste contexto, as sete dimensões da segurança típicas do fordismo (Standing, 2011) são erodidas e o trabalho estável, se bem que se mantenha maioritário nos países capitalistas centrais, retrai-se pela ação conjugada das forças referidas, aumentando em contrapartida os níveis de precariedade laboral nas suas várias dimensões.

Deste modo, contrariamente às várias teses que postulam o fim do trabalho ou da sua centralidade nas sociedades atuais, o trabalho não se extinguiu, antes sofreu profundas transformações. Como dirá Castel, a “grande transformação” não radica no decréscimo do número de assalariados, antes consistindo num número cada vez maior de trabalhadores precários que vivem a ameaça permanente de caírem no desemprego (Castel, 1998: 57).

O capitalismo não suprimiu o trabalho, até porque não pode prescindir do trabalho vivo, pois este “não é mais do que um meio para aumentar o trabalho acumulado”, ou seja, o capital (Marx e Engels, 1975 [orig. 1848]: 78). Só ele produz valor e embora possa ser reduzido em alguns ramos de atividade em resultado da reestruturação produtiva assente na introdução maciça dos sistemas flexíveis de produção e dos novos modelos de gestão, amplia-se noutros. E o capitalismo tem mostrado essa capacidade para gerar emprego, inclusivamente em ramos inteiramente novos, de que os *call centers* ou a restauração rápida são os exemplos paradigmáticos.

Por conseguinte, como bem nota Antunes, verifica-se atualmente uma contradição no mundo do trabalho que é muito relevante. Se, por um lado, se reforça o sentido da “perenidade” do trabalho vivo, porque ele continua a ser chave para a criação do valor, por outro lado, acentua-se a sua “superfluidade”, traduzida na enorme massa de trabalhadores precários e dos que engrossam constantemente as fileiras do desemprego (Antunes, 2005). A esta junta-se uma outra contradição que remete para o facto de que esta profunda degradação do trabalho ocorre ao mesmo tempo que uma novilíngua, alimentada pelo patronato, mas também por um vasto leque de cientistas sociais, enfatiza o “pós-taylorismo”, as “competências”, o “conhecimento”, o “capital humano”, o “empreendedorismo”, a transformação do trabalhador em “colaborador”, o “espírito de iniciativa e de inovação”, a “qualidade”, a “flexibilidade”, a “adaptabilidade”, a “gestão da carreira pelo trabalhador”, a “autonomia no trabalho”, entre outros termos.

Esta situação traduz-se numa vulnerabilidade e insegurança crescentes, numa “insegurança social” (Castel, 2003), que vai fragilizando o ser social e provocando a “corrosão do [seu] carácter” (Sennett, 2001 [orig. 1998]).

Assim sendo, esta nova época de desenvolvimento do capitalismo caracteriza-se por o trabalho e o salariato se terem tornado mais instáveis e multifacetados. Uma dupla mudança ocorre. Por um lado, quantitativa, que se consubstancia num decréscimo da força de trabalho industrial, tendo como contrapartida o seu crescimento nos serviços, o que se verifica em particular nos países centrais do capitalismo. Por outro lado, qualitativa, remetendo para uma “nova morfologia do trabalho” (Antunes, 2005), tendo como consequência uma sua “heterogeneização, complexificação e fragmentação” (Antunes, 2005 [orig. 1999]: 209).

## O emprego temporário em Portugal

No nosso país a precariedade laboral atingiu sempre níveis elevados. Basta que nos lembremos das praças de jorna nos campos do sul, do trabalho doméstico (a título exemplificativo, no recenseamento de 1930, os “criados e criadas” constituíam 11,6% da força de trabalho), dos trabalhadores sazonais, como os gaibéus e os avieiros descritos por Alves Redol, dos baixos salários ou dos salários em atraso.

No que respeita à dimensão do emprego, a lei dos contratos a prazo de 1976 (DL n.º 781/76 de 28-10) foi o ato legislativo que abriu a porta para a moderna precariedade do emprego. Seguiu-se-lhe várias legislações sobre a contratação a termo, acabando o Código do Trabalho por acolher os diversos tipos de contratos de trabalho precários já referidos. Paralelamente, a precariedade foi alastrando com a implementação dos programas ocupacionais, com os estágios, os contratos de aprendizagem, as bolsas, o voluntariado, o alargamento do período

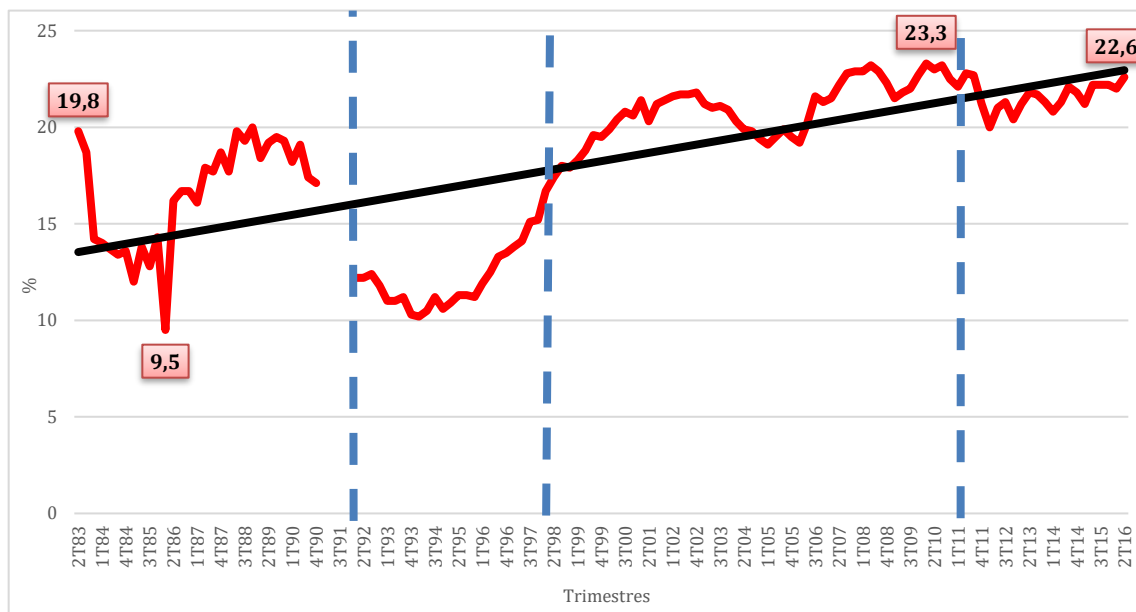


experimental, os recibos verdes ou os mais recentes CEI – Contratos Emprego-Inserção, para aludir apenas a algumas das vias que a ela têm conduzido.

A crise financeira global agravou a tendência para o seu crescimento Máximos históricos foram sendo sucessivamente batidos, facto que atingiu todos os escalões etários, embora os jovens de uma forma muito mais pronunciada.

Ainda que não revelando o fenómeno em toda a sua plenitude, os dados estatísticos oficiais não deixam de evidenciar o crescimento da precariedade do emprego, como se comprova no Gráfico 1, que se restringe ao emprego temporário.

**Gráfico 1 – Evolução da proporção de contratos de trabalho com termo e de outro tipo de contratos de trabalho não permanentes no total dos assalariados (%) em Portugal, entre o 2T1983 e o 2T2016**



Fonte: INE – Inquérito ao Emprego (2T1983-2T2016); Quebras de série estatística em 1992, 1998, 2011

Como se observa, estamos perante uma tendência crescente ao longo do período considerado, sendo que a partir do início do século atual a proporção de contratos de trabalho temporários nunca baixou dos 19,0%, atingindo-se entre 2008 e 2011 valores sempre acima dos 22,0% e, em alguns momentos, mesmo superiores a 23,0%. A partir de 2014 a fasquia dos 22,0% voltou a ser alcançada em alguns trimestres.

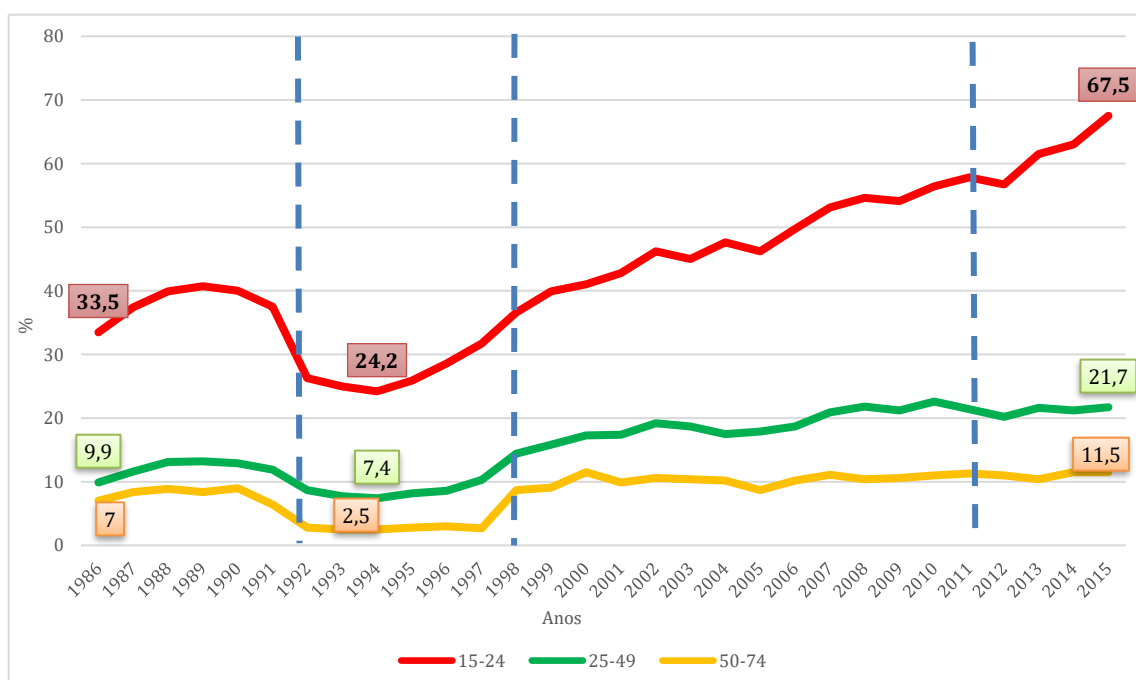
Os dados mais recentes, referentes ao Inquérito ao Emprego do 2T2016, relevam a existência nesse período de 712 300 contratados a termo e de 142 700 trabalhadores com outro tipo de contratos não permanentes, perfazendo um total estimado de 855 000 trabalhadores com contratos temporários. A deverão adicionar-se os “falsos independentes”, uma proporção certamente relevante dos 798 000 trabalhadores por conta própria estimados no mesmo período, assim como todos aqueles que escapam às estatísticas oficiais. Com toda a certeza se pode afirmar que mais de um milhão de trabalhadores portugueses vivencia uma situação de emprego precário. A agudizar o problema, os novos contratos de trabalho são maioritariamente temporários.

À semelhança do que se passa com o desemprego, a taxa de emprego temporário feminina foi sempre superior à masculina O diferencial chegou a ser da ordem dos 5 pontos percentuais nos finais dos anos 80. A partir de 2010 as duas taxas aproximaram-se e em 2014 e 2015 a

masculina suplantou, ainda que ligeiramente, pela primeira vez a feminina (22,4% contra 21,5% em 2015), acompanhando a mesma tendência verificada com o desemprego.

O incremento dos processos de precarização, tornando cada vez mais difícil o acesso a um emprego digno, é transversal a todos os grupos etários (Gráfico 2), ainda que atingindo mais intensamente os jovens. Daí que a taxa de emprego temporário neste grupo etário seja sempre superior às dos restantes escalões, tendo-se aprofundado o fosso entre eles, como é visível no gráfico. Se em meados dos anos 80 a taxa de emprego temporário jovem era superior em 23,6 pontos percentuais à do escalão imediatamente subsequente e de 26,7 relativamente à do seguinte, em 2015 as diferenças já eram de, respetivamente, 45,8 e de 56,0 pontos percentuais. A incidência do emprego temporário entre os jovens era, em 2015, 3,1 vezes superior por comparação com o verificado no grupo etário entre os 25 e os 49 anos e 5,9 vezes superior comparativamente com o registado no último escalão.

**Gráfico 2 - Taxa de emprego temporário (%), em Portugal, por grupo etário, entre 1986 e 2015**



Fonte: EUROSTAT – European Labour Survey; Quebras de série: 1992, 1998, 2011

Em 2015, a proporção de jovens com um emprego temporário em Portugal ultrapassava os dois terços (67,5%), sendo uma das mais elevadas da UE, apenas suplantada na Eslovénia (75,5%), na Polónia (72,7%) e na Espanha (70,4%), como indicam os dados disponibilizados pelo EUROSTAT. De realçar ainda que entre os trabalhadores mais idosos a taxa de emprego temporário atingiu os dois dígitos a partir do início deste século, quando era absolutamente marginal na década imediatamente anterior.

Por outro lado, no último ano, a taxa de emprego temporário jovem era o dobro da que se verificava em meados da década de 80. Já no escalão etário seguinte a taxa mais do que duplicou (2,2 vezes) e no terceiro cresceu 1,6 vezes. Deste modo, tomando por referência o início do período em estudo, o ritmo de crescimento foi mais elevado nos grupos etários mais jovens. Contudo, se tomarmos como referência os valores mínimos registados ao longo do período, a situação apresenta-se algo diferente. Neste caso, o acréscimo mais significativo ocorreu no

grupo etário mais idoso, onde mais do que quadruplicou (cresceu 4,6 vezes), tendo praticamente triplicado nos dois restantes.

Por ramo de atividade, em 2015 registavam-se taxas de emprego temporário superiores a um terço nos espetáculos (36,4%), na agricultura, florestas e pescas (35,1%) e nas atividades administrativas (34,1%). A da banca (8,1%) era a mais baixa, seguindo-se a administração pública (12,7%). Analisando os dados para os mais jovens, a situação altera-se radicalmente, visto que os valores variavam entre 58,2% na indústria e 89,1% na administração pública. Com valores superiores a 80,0% encontrávamos igualmente os espetáculos (87,9%) e os transportes (81,8%).

De acordo com os dados estatísticos disponíveis, quando falamos do emprego temporário em Portugal temos que ter em consideração que a grande maioria dos contratos são de muito curta duração. Segundo o EUROSTAT, 88,9% dos contratos tinham uma duração inferior a um ano em 2014, o que significava praticamente mais 20 pontos percentuais por comparação com a média da UE28 (69,1%).

A esta instabilidade adiciona-se um emprego muito frequentemente de baixa qualidade, desajustado em relação às qualificações detidas, onde os direitos laborais são coartados, com más condições de trabalho, menores oportunidades de formação, débeis perspectivas de carreira e salários mais baixos. De acordo com o *Structure of Earnings Survey* do EUROSTAT, o diferencial salarial entre trabalhadores temporários e trabalhadores permanentes em Portugal era desfavorável aos primeiros em 31,1% em 2006 e em 32,0% em 2010, sendo um dos mais elevados entre os países onde esta operação estatística teve lugar. Adensa-se assim o fosso entre temporários e efetivos, os quais se encontram numa situação de empregabilidade estável, possuem reais oportunidades de formação e de promoção e auferem salários mais elevados (Casaca, 2012).

Expande-se o emprego temporário, expande-se o desemprego e o subemprego, florescem outras dimensões da precariedade. A “flexibilidade externa” sobrepõe-se à “flexibilidade interna” (Gaspard, 1999).

## A regulação do emprego temporário em sede de negociação coletiva

Sydney e Beatrice Webb definiam a negociação coletiva como constituindo um processo estratégico com o qual os sindicatos poderiam controlar o mercado de trabalho e contribuir para a criação de uma “*ordem industrial*” baseada na “*justiça*” (Webb e Webb, 1897). Esta tese foi posteriormente retomada e desenvolvida por autores como Flanders (1970) que, ao insistir na centralidade da “*espada da justiça*” e na criação e defesa de uma “*ordem industrial*”, sublinhou a sua relevância não só como fator de superação da individualização das relações de trabalho e de regulação destas relações, mas também enquanto fonte de definição de direitos laborais e sociais, ao conferir aos trabalhadores um determinado estatuto e ao libertá-los do arbítrio patronal.

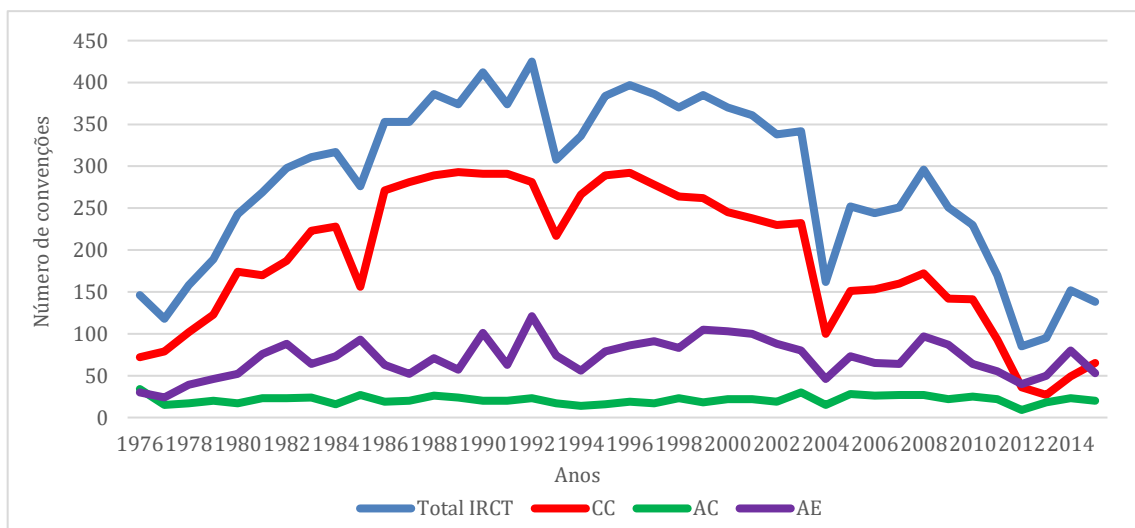
A negociação coletiva é uma forma de regulação autónoma, porque definida pelos atores sociais do trabalho (Fernandes, 2012), que tem na sua base dois grandes princípios norteadores: o da liberdade sindical e o da autonomia coletiva (Ramalho, 2012). A sua evolução ao longo do tempo foi considerável, demonstrando simultaneamente ser extremamente eficaz, em resultado da implementação de dois tipos de mecanismos específicos. Por um lado, aqueles que visaram a promoção da sua universalidade, o que no caso português foi assegurado pelas portarias de extensão; por outro lado, os que contribuíram para assegurar a “*intangibilidade do regime de tutela instituído pelas convenções coletivas*” (Ramalho, 2012: 209), implicando a instituição

de um conjunto de regras que regulam a relação entre as convenções e entre estas e os contratos de trabalho e a legislação.

No atinente ao emprego temporário, através desta forma de autorregulação, os atores sociais do trabalho podem consensualizar normas que sejam consentâneas com as especificidades dos vários ramos de atividade económica e a sua dinâmica, tendo em vista que as convenções são revistas periodicamente. Normas no sentido de restringir a utilização das formas precárias de emprego, de garantir que os trabalhadores que a elas estão sujeitos têm os mesmos direitos que os restantes ou de colocar um fim à situação de precariedade, como já sucedeu, aliás, em diversos acordos assinados na Autoeuropa. Contudo, atendendo a que neste caso estamos perante “acordos coletivos atípicos” que são resultado de uma forma de “negociação coletiva atípica” (Ramalho, 2009), eles não cabem no âmbito desta inquirição. Esta, remete para as convenções coletivas *típicas*, aquelas que são negociadas e assinadas pelos sindicatos, o modo de organização dos trabalhadores a quem a Constituição da República Portuguesa outorga o monopólio da legitimidade para o fazer (art.º 56.º n.º 3). Um preceito constitucional que tem tradução no Código do Trabalho (arts. 2.º n.º 2 e 477.º a) e na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (arts. 338.º, 349.º e 364.º).

A negociação coletiva encontra-se numa crise profunda, como revela o Gráfico 3, que se refere à evolução do número de convenções coletivas negociais, por tipo de convenção, publicadas no BTE ao longo de 39 anos.

**Gráfico 3 – Evolução do número de convenções coletivas negociais, por tipo de convenção, publicadas no BTE, entre 1976 e 2015**



Fonte: Cálculos próprios a partir do Boletim do Trabalho e Emprego

A partir de 2008 assiste-se a um decréscimo do número de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho publicados, facto que se acentuou com o memorando de entendimento assinado entre o estado português e a *troika*, graças às medidas nele definidas, o que foi recentemente estudado por Campos Lima (2016). Após 2011 foram atingidos vários mínimos históricos. Assim, em 2012 foram publicadas apenas 85 convenções, o menor número desde sempre e que é bastante inferior ao mínimo anterior de 118 convenções registado em 1977. Ainda em 2012, foram publicadas unicamente nove portarias de extensão, o segundo valor mais baixo depois das quatro de 2004. Em 2013 registou-se o menor número de trabalhadores cobertos por convenções coletivas desde sempre, somente 242 239. Inédito foi o facto dos

acordos de empresa terem suplantado em número as convenções de carácter setorial entre 2012 e 2014.

Paralelamente, verifica-se uma profunda ritualização da negociação coletiva, com as convenções a limitarem-se a reproduzir os conteúdos legislativos e/ou a descurar temáticas cruciais. É o que sucede no campo da segurança e saúde no trabalho, a título meramente exemplificativo. Se, por um lado, o clausulado da esmagadora maioria das convenções se cinge ao que está estabelecido no Regime Jurídico da Promoção da Saúde e Segurança no Trabalho; por outro, esse mesmo clausulado não acolhe aspetos cada vez mais relevantes, como é o caso dos riscos psicossociais (Alves *et al.*, 2013; Alves e Gonçalves, 2013).

O mesmo ocorre no atinente à regulação do emprego temporário.

A generalidade das convenções contém cláusulas que consagram a admissibilidade das formas contratuais previstas no Código do Trabalho, principalmente o contrato a termo certo, aquele que surge regulado com muito maior frequência. Em contrapartida, são escassos os instrumentos que acolhem os contratos a termo incerto, estando as restantes formas contratuais praticamente ausentes do clausulado, como sucede com o contrato de trabalho de muito curta duração ou os contratos de estágio profissional, ou mesmo totalmente ausentes, como acontece com o contrato de trabalho intermitente, os contratos de teletrabalho a termo certo ou incerto, os contratos de trabalho em comissão de serviço a termo certo ou incerto e os contratos de trabalho temporário a termo certo ou incerto.

No atinente aos contratos de trabalho a termo certo, as convenções, regulam a sua admissibilidade nos termos da lei, como sucede no acordo de empresa do BNP Paribas – Sucursal em Portugal,<sup>2</sup> onde se consagra que:

Cláusula 23.<sup>a</sup>

Contrato de trabalho a termo

- 1 – O contrato de trabalho a termo resolutivo pode ser celebrado para satisfação de necessidades temporárias da sucursal e pelo período estritamente necessário à satisfação dessas necessidades.
- 2 – Pode, ainda, ser celebrado contrato de trabalho a termo no caso de lançamento de nova atividade de duração incerta, bem como de início de laboração de estabelecimento.

Existe, no entanto, uma convenção que acolhe a possibilidade das empresas utilizarem trabalhadores com contratos temporários com um fundamento que não se enquadre na situações previstas na lei, sendo imposto um limite máximo a tal prática. É o contrato coletivo do têxtil<sup>3</sup> que, nos n.º 1 e 2 da cláusula 4.<sup>a</sup> – Contratos a termo, estabelece que nas empresas com mais de 20 trabalhadores podem ser celebrados contratos de trabalho a termo certo para além das situações previstas na lei, “sem necessidade de invocação de motivos e circunstâncias justificativas”, estabelecendo-se um limite máximo correspondente a 15% do efetivo total ao serviço, enquanto as empresas até 20 trabalhadores podem admitir “até mais quatro trabalhadores” no âmbito do regime previsto na cláusula.

Mais ou menos presentes, elaboradas de forma mais ou menos detalhada, encontramos igualmente cláusulas que regulam a duração e a renovação dos contratos, as formalidades a que

---

<sup>2</sup> AE entre o BNP Paribas – Sucursal em Portugal e o SBSI – Sindicato dos Bancários do Sul e Ilhas (BTE n.º 29 de 06-06-2015)

<sup>3</sup> CC entre a ATP – Associação Têxtil e Vestuário de Portugal e a FESETE – Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores Têxteis, Lanifícios, Vestuário, Calçado e Peles de Portugal (BTE n.º 03 de 22-01-2011).

eles deverão obedecer ou a sua caducidade e a compensação por caducidade. A formulação acompanha estritamente aquilo que se encontra estabelecido na legislação laboral.

Do mesmo modo, grande parte dos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho acolhe o princípio da igualdade entre todos os trabalhadores independentemente do seu vínculo contratual, preceito constitucional e inserto no Código do Trabalho. É o que sucede com os contratos coletivos paralelos aplicáveis ao pessoal fabril, de apoio e manutenção da indústria de bolachas e afins,<sup>4</sup> onde se afirma que:

Cláusula 5.<sup>a</sup>

Contratos a termo

1 – Os trabalhadores com contratos a termo ou eventuais ficam, em todos os aspectos e para todos os efeitos, equiparados aos restantes trabalhadores da empresa em tudo o que não contrariar a especial natureza desses contratos, sendo-lhes atribuídos o salário e nível profissional correspondentes à função que desempenharem.

Por sua vez, o acordo de empresa da REPSOL Polímeros<sup>5</sup> estipula que a convenção se aplica aos trabalhadores contratados a termo, se bem que estes não possam aceder a todos os direitos que ela consagra:

Cláusula 23.<sup>a</sup>

Contrato de trabalho a termo

2 – As normas deste AE são aplicáveis aos trabalhadores contratados a termo, exceto quando expressamente excluídas ou se mostrem incompatíveis com a duração do contrato, nomeadamente no que se refere ao prémio de assinatura e de resultados.

No que concerne ao recrutamento, seleção e integração, definem-se normas sobre o tipo de recrutamento (interno ou externo); a inserção no mercado de trabalho de trabalhadores pertencentes a grupos vulneráveis ou a proibição do não recrutamento de grupos específicos. Existem igualmente disposições que conferem preferência no recrutamento a determinadas categorias de trabalhadores ou sobre as modalidades de seleção, integração e acolhimento.

O recrutamento é visto, essencialmente, como visando o preenchimento das vagas existentes, raramente sendo encarado como forma de criação de mais emprego. Daí que a maioria das convenções conceda primazia ao recrutamento interno, só havendo lugar à contratação de novos trabalhadores se o efetivo existente não reunir as condições necessárias para o desempenho das funções requeridas. É o que se consagra o contrato coletivo aplicável ao comércio e serviços do distrito de Viana do Castelo,<sup>6</sup> onde se afirma explicitamente o seguinte:

Cláusula 3.<sup>a</sup>

Condições de admissão

---

<sup>4</sup> CC entre a AIBA — Associação dos Industriais de Bolachas e Afins e a FESAHT — Federação dos Sindicatos da Agricultura, Alimentação, Bebidas, Hotelaria e Turismo de Portugal (pessoal fabril, de apoio e manutenção) (BTE n.º 24 de 29-06-2012) e entre a mesma associação patronal e a FETESE – Federação dos Sindicatos da Indústria e Serviços (pessoal fabril, de apoio e manutenção) (BTE n.º 25 de 08-07-2012).

<sup>5</sup> AE entre a REPSOL Polímeros S.A. e a FETESE — Federação dos Sindicatos da Indústria e Serviços (BTE n.º 12 de 29-03-2012).

<sup>6</sup> CC entre a Associação Empresarial de Viana do Castelo e outras e o CESP – Sindicato dos Trabalhadores do Comércio Escritórios e Serviços de Portugal (BTE n.º 05 de 15-02-2013).



1 – A entidade patronal só deve admitir trabalhadores para qualquer profissão se nos quadros da empresa não existirem trabalhadores comprovadamente aptos para o exercício das respectivas funções.

São poucas as exceções a esta regra, de que é exemplo o acordo de empresa da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa,<sup>7</sup> onde se refere que o preenchimento das vagas em aberto pode ser feito com recurso tanto ao recrutamento interno como ao externo, ou o acordo de empresa da FIBO e o contrato coletivo para a indústria avícola, onde o enfoque é colocado no recrutamento externo.<sup>8</sup>

Em caso de recrutamento interno, três situações surgem como possíveis. Na primeira, que é maioritária, os trabalhadores com vínculo permanente têm prioridade no acesso às vagas existentes. É o que encontramos, por exemplo, nos dois acordos de empresa paralelos aplicáveis à SPdH.<sup>9</sup>

#### Cláusula 7.<sup>a</sup>

##### Preenchimento de vagas

1 — As vagas que ocorrerem serão preenchidas prioritariamente através de recrutamento interno aberto a todos os trabalhadores pertencentes ao quadro permanente de pessoal da empresa que reúnam os pré-requisitos para o lugar a preencher em harmonia com o estabelecido na carreira profissional respectiva.

2 — Na falta de candidatos nas condições previstas no n.º 1, será dada preferência aos trabalhadores contratados a termo.

Revela-se assim uma atitude maioritária de proteção do coletivo dos trabalhadores com vínculo permanente em detrimento daqueles que se encontram numa situação precária.

A segunda situação mais representativa coloca ambos os grupos de trabalhadores em igualdade de circunstâncias. O acordo de empresa da Font Salem<sup>10</sup> é disso exemplo:

#### Cláusula 12.<sup>a</sup>

##### Preenchimento de vagas

2 – Para o preenchimento de vagas a empresa dará preferência, em igualdade de circunstâncias e de condições, aos trabalhadores ao seu serviço quer do quadro permanente quer contratados a termo.

Por fim, uma terceira situação, fortemente minoritária, consagra que os trabalhadores com vínculo precário têm preferência na admissão para postos de trabalho efetivos nas empresas, caso estejam em igualdade de circunstâncias com os demais candidatos. Incluem-se neste grupo o já citado acordo de empresa da REPSOL Polímeros, bem como o acordo coletivo aplicável à Douro Azul e a outra empresa,<sup>11</sup> onde se define que:

---

<sup>7</sup> AE entre a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e o STFPSSRA - Sindicato dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais do Sul e Regiões Autónomas e outro (BTE n.º 06 de 15-02-2013).

<sup>8</sup> AE entre a FIBO – Fábrica Ibérica de Óptica e a FEVICOM – Federação Portuguesa dos Sindicatos da Construção, Cerâmica e Vidro (BTE n.º 39 de 22-10-2012) e CC entre a ANCAVE – Associação Nacional dos Centros de Abate e Indústrias Transformadoras de Carne de Aves e o SETAA – Sindicato da Agricultura, Alimentação e Florestas (BTE n.º 47 de 22-12-2012).

<sup>9</sup> AE entre a SPdH – Serviços Portugueses de Handling, S.A. e o SIMA – Sindicato das Indústrias Metalúrgicas e Afins e outros e entre a mesma empresa e o STHA – Sindicato dos Trabalhadores de Handling dos Aeroportos (BTE n.º 06 de 15-02-2012).

<sup>10</sup> AE entre a Font Salem Portugal, SA e a FESAHT – Federação dos Sindicatos da Agricultura, Alimentação, Bebidas, Hotelaria e Turismo de Portugal (BTE n.º 15 de 22-04-2015).

<sup>11</sup> ACT entre a Douro Azul – Sociedade Marítimo-Turística, S.A. e outra e a FESMAR – Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores do Mar (BTE n.º 15 de 22-04-2013).

Cláusula 7.<sup>a</sup>

## Contrato de trabalho a termo

3- Os trabalhadores contratados a termo, em igualdade de condições com outros candidatos, têm preferência na admissão para postos de trabalho efetivos na empresa.

Especial destaque merece o acordo de empresa da Sociedade Pauta das Flores, L.<sup>da</sup>,<sup>12</sup> a convenção que dedica mais espaço à regulamentação das condições de utilização dos contratos a termo, sua duração e renovação; à indemnização por despedimento e à conversão de contratos a termo em contratos sem termo.

Neste campo, o acordo estrutura-se segundo quatro secções (das cinco dedicadas ao contrato de trabalho no capítulo VIII), englobando as cláusulas 89.<sup>a</sup> a 105.<sup>a</sup>.

Numa primeira secção (segunda do capítulo) regulam-se de modo genérico, e seguindo o Código do Trabalho, os contratos de trabalho a termo, com cláusulas sobre a sua admissibilidade, a possibilidade de existência de contratos sucessivos, a forma como os contratos são celebrados e o período experimental.

Numa segunda secção (terceira do capítulo) regulam-se os contratos de trabalho a termo certo, englobando normas que definem os prazos e o modo de renovação dos contratos e que regulam os contratos com prazos inferiores a seis meses, bem como a caducidade e a conversão do contrato.

Uma terceira secção (quarta do capítulo) é dedicada aos contratos de trabalho a termo incerto, com cláusulas sobre a sua admissibilidade, a duração, a caducidade e a conversão.

Por fim, uma quarta secção (quinta do capítulo), refere-se a disposições comuns sobre outras formas de cessação do contrato a termo, as obrigações resultantes da admissão de trabalhadores a termo, a preferência na admissão aquando dos processos de recrutamento e a revogação unilateral durante o período experimental e o salvaguardar da manutenção de direitos em caso de encerramento temporário da empresa.

Ainda que seguindo a legislação em vigor, este acordo apresenta algumas diferenças face a ela. Por exemplo, quanto à caducidade do contrato a termo certo decorrente da iniciativa do empregador, enquanto no Código do Trabalho se define que ele caduca no final do prazo estipulado, ou da sua renovação, desde que o empregador comunique ao trabalhador a vontade de o fazer cessar até 15 dias antes do prazo expirar, neste acordo de empresa o prazo diminui para oito dias. No caso da compensação, enquanto o Código do Trabalho, após a alteração registada em 2013, que é anterior à publicação da convenção, refere que o trabalhador tem direito a uma compensação correspondente a 18 dias de retribuição base e diuturnidades por cada ano completo de antiguidade, este acordo de empresa estabelece três dias de remuneração base por cada mês de duração completo, acrescentando que a compensação não pode ser inferior a um mês, o que significa que adota uma formulação próxima da do Código do Trabalho na sua versão de 2009.

À semelhança do acordo coletivo aplicável à Douro Azul e a outra empresa e do acordo de empresa da REPSOL Polímeros e algumas outras, esta convenção também consagra (no n.º 1 da cláusula 103.<sup>a</sup> – Preferência na admissão) que os trabalhadores com contratos a termo têm, em igualdade de circunstâncias, preferência na “passagem ao quadro permanente, sempre que a entidade empregadora proceda a recrutamento externo para o exercício, com carácter permanente, de funções idênticas àquelas para que foi contratado”.

---

<sup>12</sup> AE entre a Sociedade Pauta das Flores, L.<sup>da</sup> e o SITESE – Sindicato dos Trabalhadores e Técnicos de Serviços (BTE n.º 04 de 29-01-2014).

Contudo, ela vai mais longe do que as convenções mencionadas, quando no n.º 2 da mesma cláusula se define que a violação deste preceito “obriga a entidade empregadora a pagar ao trabalhador uma indemnização correspondente a seis meses de retribuição”, sendo que no n.º 3 se estabelece que “cabe ao empregador o ónus da prova de não ter preterido o trabalhador no direito de preferência na admissão”.

Esta convenção introduz assim um dos raros elementos inovadores no campo da regulação do emprego temporário que é possível descortinar ao longo do quinquénio considerado. Outros exemplos de normas que, devendo ser a regra constituem antes a exceção, remetem para a definição do direito a férias dos trabalhadores com contratos de trabalho de muito curta duração<sup>13</sup> ou para os estágios. Neste último caso, o acordo de empresa da GOODREST<sup>14</sup> no n.º 3 da cláusula 8.ª – Estágio, estabelece que os estagiários que concluíam com aproveitamento um curso de formação em escola profissional verão o seu estágio terminado nesse exato momento, sendo automaticamente promovidos ao 1º grau da categoria.

Por fim, não foi possível encontrar em nenhuma convenção, em particular entre os acordos de empresa ou os acordos coletivos, normas que garantissem a passagem de contingentes mais ou menos numerosos de trabalhadores em emprego temporário para os quadros das organizações onde laboram, à semelhança do ocorrido na Autoeuropa ou de um acordo de empresa celebrado na General Motors Manufacturing na Polónia, onde se determinou a passagem de 100 jovens trabalhadores com contrato a termo para contrato por tempo indeterminado.

## Conclusão

Atendendo ao crescimento do desemprego, nos anos 90 verificou-se na UE uma mudança de perspetiva relativamente às políticas de emprego, que se consubstanciou na passagem do enfoque tradicional centrado nas políticas passivas de apoio aos sem trabalho, para um outro enfatizando a atuação ao nível das políticas ativas de emprego, em particular as direcionadas para a integração no mercado de trabalho dos grupos mais vulneráveis.

A partir de então, as instâncias comunitárias reforçaram igualmente a ideia de que o diálogo social em cada um dos estados deveria ter estas questões na devida consideração, o que foi acolhido pelos diversos governos nacionais, que tentaram incrementar a negociação neste campo. Em Portugal, o Acordo de Concertação Estratégica de 1996 assumiu esse desiderato.

Numa época de crescimento da “sobrepopulação relativa” nas suas múltiplas formas de existência, assume particular relevância compreender o modo como a negociação coletiva regula o emprego temporário. Em particular, importa analisar se ela está ou não a contribuir para uma sua restrição, para a concessão de direitos aos trabalhadores temporários e/ou se vem determinando a sua passagem para os quadros das organizações.

A análise efetuada permite afirmar que nesta sede se regista alguma preocupação com a regulação do emprego temporário, o que se expressa na existência de um clausulado que, de um modo geral, se limita a reproduzir o que se encontra legislado. Todavia, verifica-se uma

---

<sup>13</sup> No CC entre a ANIPC – Associação Nacional dos Industriais de Papel e Cartão e a FETESE – Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores dos Serviços (BTE n.º 16 de 29-04-2014) existe uma cláusula específica sobre o direito a férias dos trabalhadores com contratos de trabalho inferiores a 6 meses.

<sup>14</sup> AE entre a GOODREST – Serviços de Restauração e Catering, L.ª e a FESAHT – Federação dos Sindicatos da Agricultura, Alimentação, Bebidas, Hotelaria e Turismo de Portugal (BTE n.º 17 de 08-05-2014). De acordo com o n.º 4 da mesma cláusula, este preceito não se aplica nem aos estágios escolares nem aos profissionais.

total ausência de normas direcionadas ou para uma restrição da utilização das diversas modalidades de emprego temporário ou para a sua completa abolição, com a passagem dos que a elas se encontram sujeitos para os quadros das organizações. Conclui-se, assim, pela existência de um profundo déficit de regulação neste domínio. Acresce que a negociação coletiva parece estar muito mais direcionada para a proteção dos coletivos de assalariados permanentes do que dos trabalhadores precários, como se torna patente no clausulado sobre recrutamento. Quando existe alguma norma, a regra é a da concessão de prioridade aos primeiros para, como se afirma expressamente em algumas convenções, de que é exemplo a das instituições de solidariedade social, lhes proporcionar uma promoção e consequente melhoria das suas condições de trabalho.

Deste modo, esta situação parece denotar a inexistência de uma estratégia da parte sindical para colocar a regulação do emprego temporário na agenda da negociação coletiva. Esta hipótese só poderá ser comprovada através do aprofundamento da investigação, para o que não nos devemos cingir unicamente aos conteúdos das convenções coletivas negociais publicadas.

Daqui resulta ser imperiosa a participação dos trabalhadores precários nos processos de negociação coletiva para que os seus interesses nela estejam representados, o que convoca a necessidade da sua organização e do aumento da sua influência nos sindicatos, dado serem estas organizações quem detêm o monopólio da participação nesta instância de diálogo social. Aliás, a OIT já há algum tempo que o defende, contrariamente à exclusão a que estes trabalhadores têm estado sujeitos de um modo geral.

Porém, o acesso dos trabalhadores precários à negociação coletiva, sendo uma condição necessária, não é uma condição suficiente para possibilitar o aprofundamento da regulação neste domínio. Veja-se o que se passa com a proposta de convenção coletiva para os *call centers* que o SINTTAV – Sindicato Nacional dos Trabalhadores das Telecomunicações e Audiovisual apresentou já há algum tempo e que a associação patronal do setor se tem recusado negociar de forma reiterada.

## Referências bibliográficas

Allan, Cameron; Bamber, Greg; Timo, Nils (2005), “‘McJobs’, student attitudes to work and employment relations in the fast-food industry”, *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 12(1), 1-11. Consultado a 08 de setembro de 2016, disponível em <http://www.allbusiness.com/accommodation-food-services/accommodation/4536761.html>.

Alves, Paulo Marques; Gonçalves, Luís (2013), “A negociação coletiva e a regulação das matérias relativas à segurança e saúde no trabalho (SST)”, Lisboa: *Atas do XV Encontro Nacional de Sociologia Industrial, das Organizações e do Trabalho – Relações Sociais em Tempo de Crise: Trabalho, Emprego e Justiça Social*.

Alves, Paulo Marques; Areosa, João; Torres, Cláudia Mendes; Tomé, Raul; Gonçalves, Luís (2013), “A regulação da participação dos trabalhadores em segurança e saúde no trabalho na negociação coletiva: uma oportunidade perdida?”, *International Journal on Working Conditions*, 6, 37-57.

Antunes, Ricardo (2005), *O caracol e a sua concha. Ensaio sobre a nova morfologia do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial.

- Antunes, Ricardo (2005 [orig. 1999]), *Os sentidos do trabalho. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Butler, Tim; Watt, Paul (2007), *Understanding social inequality*. Londres: Sage.
- Campos Lima, Maria da Paz (2016), *O dismantelamento do regime de negociação coletiva em Portugal, os desafios e as alternativas*. Coimbra: CES – Observatório sobre Crises e Alternativas.
- Casaca, Sara Falcão (2012), *Mudanças laborais e relações de género*. Coimbra: Almedina.
- Castel, Robert, (1998), “Centralité du travail et cohésion sociale”, in Jacques Kergoat *et al.*, (org.), *Le monde du travail*. Paris: Éditions La Découverte, pp. 50-65.
- Castel, Robert (2003), *L’insécurité sociale. Qu’est-ce qu’être protégé?*. Paris: Éditions du Seuil.
- Chesnais, François (1997), "L'Émergence d'un Régime d'Accumulation à Dominance Financière", *La Pensée*, 309, 61-85.
- Chesnais, François (2002), "A Teoria do Regime de Acumulação Financeirizado: Conteúdo, Alcance e Interrogações", *Economia e Sociedade*, 11(1), 1-44.
- Fernandes, António Monteiro (2012), *Direito do Trabalho*. Coimbra: Almedina.
- Flanders, Allan (1970), *Management and unions: the theory and reform of industrial relations*. Londres: Faber & Faber.
- Gaspard, Michel (1999), *Reinventar o crescimento. Os caminhos do emprego na Europa*, Lisboa: Terramar.
- Harvey, David (1993 [orig. 1989]), *A condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola (tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves).
- Lindsay, Colin; McQuaid, Ronald (2004), “Avoiding the ‘McJobs’: Unemployed Job Seekers and Attitudes to Service”, *Work, Employment & Society*, 18(2), 297-319.
- Lucas, Rosemary; Ralston, Lisa (1997), “Youth, Gender and Part-time Employment”, *Employee Relations*, 19(1), 51-66.
- Marx, Karl (1997 [orig. 1890]), *O capital*. Lisboa: Editorial «Avante!» (tradução de José Barata-Moura, João Maria de Freitas Branco, Manuel Loureiro e Ana Portela).
- Marx, Karl; Engels, Friedrich (1975 [orig. 1848]), *Manifesto do partido comunista*. Lisboa: Editorial «Avante!» (tradução de Álvaro Pina).
- Mészáros, István (2003 [orig. 1994]), *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial (tradução de Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa).

OIT (2012), *A crise do emprego jovem: tempo de agir*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.

Ramalho, Maria do Rosário Palma (2009), *Negociação colectiva atípica*. Coimbra: Almedina.

Ramalho, Maria do Rosário Palma (2012), *Tratado de Direito do Trabalho*. Coimbra: Almedina.

Sennett, Richard (2001 [orig. 1998]), *A corrosão do carácter. As consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Lisboa: Terramar (tradução de Freitas e Silva).

Standing, Guy (2011), *The precariat: The new dangerous class*. New York: Bloomsbury.

Webb, Sidney; Webb, Beatrice (1897), *Industrial democracy*. Londres: Longmans Green.



## As lutas sociais no acesso à saúde em Portugal e no Brasil

**Priscilla dos Santos Gomes,**<sup>1</sup> Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra  
prissgomes@hotmail.com

**João Arriscado Nunes,**<sup>2</sup> Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra  
jan@ces.uc.pt

**Maria Helena Barros de Oliveira,**<sup>3</sup> Fundação Oswaldo Cruz  
mhelenbarros@globo.com

**Resumo:** Os movimentos sociais em Portugal e no Brasil têm sua história marcada por grandes embates, sobretudo nas lutas pela liberdade e democracia. Dentre as grandes conquistas no campo dos direitos sociais tem-se o direito à saúde, que corresponde a um conjunto de direitos relacionados aos princípios de dignidade, solidariedade e igualdade, advindos das transformações sociais ocorridas no século XX. Foram muitas ações que influenciaram as políticas públicas de saúde, levando Portugal a criação do Serviço Nacional de Saúde - SNS em 1979, e o Brasil à criação do Sistema Único de Saúde - SUS em 1988. Constata-se que os movimentos sociais portugueses e brasileiros contribuíram e continuam encorajando as lutas na construção de um acesso igualitário à saúde, tanto no campo metodológico quanto prático, fazendo com que as políticas públicas da saúde mantenham o direito à igualdade e universalidade.

**Palavras-chave:** lutas Sociais, acesso à saúde, direitos sociais.

### Introdução

O direito à saúde está disposto dentre os direitos fundamentais previstos na Constituição de Portugal de 1976 e do Brasil de 1988, estando este, entre as maiores conquistas constitucionais recentes na história social e política de ambos os países, fortalecidas sobretudo, pelas lutas dos movimentos sociais.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Sociologia na Universidade de Coimbra/CES - Portugal, com cotutela no Programa Internacional de Doutorado de Direitos Humanos, Saúde Global e Políticas da Vida na FIOCRUZ/RJ - Brasil, nas áreas de Relações de Trabalho, Desigualdades Sociais e Sindicalismo. Mestre em Ciências da Educação, Especialista em Gestão Educacional e Bacharel em Direito.

<sup>2</sup> Professor Catedrático de Sociologia da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, co-coordenador do Programa de Doutorado "Governança, Conhecimento e Inovação" e Investigador Permanente do Centro de Estudos Sociais. Membro do Conselho Consultivo da Associação Portuguesa de Sociologia. Membro da coordenação do projeto ALICE - Espelhos estranhos e lições imprevistas.

<sup>3</sup> Pesquisadora Titular do CESTE, responsável pela área da Política Nacional de Saúde do Trabalhador. Coordena o Grupo Direitos Humanos e Saúde Helena Besserman/GDIHS. É responsável, no Mestrado e Doutorado, pela disciplina Direito e Saúde, e no Lato Sensu, pelo Curso de Especialização em Direito Sanitário. Desenvolve atividades de cooperação técnica com a OAB, com a University Georgia State Law e EMERJ.

Os movimentos sociais organizados devem ser analisados como um sistema que busca os meios jurídicos para atingir os objetivos de promover o bem estar social, e neste contexto, o Estado deve ser analisado como um sistema que coordena os meios para atingir os objetivos de promover o bem comum.

O contexto das lutas de classe que viabilizou os grandes pactos social-democratas entre capital e trabalho, e desenvolvido no âmbito das Constituições Dirigentes dos Estados de Bem-Estar, o conceito de direito social pressupõe historicamente um aparato regulatório capaz de impor políticas sociais pela via de mecanismos tributários com sentido redistributivista, implicando um tratamento eminentemente coletivo para a questão dos riscos sociais (Ewald, 1988).

Os estudos apontam a luta de classes como categorias centrais na sociedade capitalista. Mas também mostram que as transformações capitalistas ocorridas em todo o globo terrestre, desde as últimas décadas do século XX, produziram um movimento que metamorfoseou as classes sociais fundamentais e que esse movimento tem profunda incidência sobre a luta social, em particular pela fragmentação da classe trabalhadora (Antunes, 2000).

De acordo com Melucci (2001) os movimentos sociais são construções sociais, sistemas de ação no sentido de que suas estruturas são construídas por objetivos, crenças, decisões e intercâmbios, todos eles operando em um campo sistêmico.

A questão fundamental é que, quando tratamos de políticas públicas de provisão de bem-estar ou de políticas sociais, estamos nos referindo sempre à atuação governamental (Manning, 2000).

Através das políticas públicas, o Estado, permite a criação das diferentes formas e dos diversos modelos de acesso à saúde, assim como suas respectivas relações sociais. Para viabilizar o acesso à saúde, tanto no campo metodológico quanto prático, as políticas públicas devem centrar-se no direito à igualdade e universalidade, vinculadas às políticas sociais, cuja visão e compromisso futuro a favor da sociedade devem ser pautados no Direito.

O Direito somente se efetiva se a sociedade melhorar suas condições de vida, se a desigualdade social for extinta ou abertamente diminuída, se houver uma política de promoção do desenvolvimento humano e social, e com erradicação da pobreza. Esta segurança constitucional é que visa garantir o acesso universal ou tendencialmente universal e manter serviços de promoção, prevenção e recuperação da saúde. Neste aspecto, todas as políticas públicas se efetivam a partir da premissa de que estas ocorrem efetivamente a partir do aparelho estatal.

Históricamente, não é possível separar a luta política dos trabalhadores da sua luta econômica. Pode-se constatar isso, nos dias atuais, com as paralizações e greves a favor do aumento de salários, diminuição da jornada, direitos sociais, melhor acesso à saúde, cujos movimentos ganham cada vez mais significado político. Estes movimentos, de uma certa maneira atingem o aparelho e a política do Estado.

A sociedade se conformaria em um todo complexo e interdependente, sujeita a múltiplas determinações. Um determinado nível do desenvolvimento das forças produtivas corresponderia a um determinado desenvolvimento da produção, do comércio e do consumo. Um determinado nível do desenvolvimento da produção, do comércio e do consumo, corresponderia a um determinado desenvolvimento das formas de organização social – organização da família, das classes sociais etc. Um determinado nível de desenvolvimento das formas de organização social, corresponderia a um determinado Estado. Um determinado desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção, corresponderia a determinadas expressões ideológico-culturais (Marx e Engels, 1952).

A regulação social da modernidade capitalista é constituída por dois lados. Um lado é composto por processos que geram desigualdade e exclusão, e outro, que estabelece mecanismos que permitem controlar ou manter esses processos, dentro de certos limites. (Santos, 1999).

A história de toda sociedade é a história de lutas de classes e a luta de classes para Marx e Engels (1952) é a sua síntese nas diferentes formações sociais, considerando, qualquer que seja a época, que a sociedade é o lugar de um conflito (aberto ou dissimulado) entre opressores e oprimidos. A compreensão teórica do movimento histórico reivindica que, até hoje, a história da humanidade é a história da luta de classes.

As políticas sociais são apresentadas assim, como pacotes de mitigação às carências de alimentação, habitação e saúde, dentre outras, através de programas sociais que não representam ou mesmo, não aspiram, a nenhuma mudança estrutural dessa realidade de precariedades. Estas políticas, tanto a nível nacional quanto a nível local, potencializam o acesso de forma diversa e sinérgica, sobretudo à educação, ao ordenamento do território, às leis trabalhistas e ao bem estar social.

Os movimentos sociais em Portugal e no Brasil, objetivando a proteção social, ocorreram através de relações, processos, atividades e instrumentos que visavam desenvolver as responsabilidades públicas na promoção da seguridade e do bem estar social. Os serviços de saúde resultantes destas lutas sociais levaram à criação de um Serviço Nacional de Saúde – SNS em Portugal, consagrado pela regulamentação jurídica de 1979, e de forma similar o Brasil criou o Sistema Único de Saúde – SUS a partir da Constituição Federal de 1988.

## Metodologia

Neste estudo à análise ocorreu por meio dos métodos descritivos, dedutivos e da abordagem sequencial também denominada de ciclo de políticas públicas. Descreveram-se os fatos e fenômenos dentro de uma determinada realidade. Complementando a abordagem sequencial, o enfoque foi do tipo exploratório e descritivo (Selltiz *et al.*, 1975) e que contou com a utilização de quatro métodos, que são: o dedutivo, o quantitativo, o analítico e o estatístico (Bourguignon, 2008).

O campo de estudos da efetivação das políticas públicas está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento das melhorias dos processos político-administrativos. São estes, que permitem o desenvolvimento das atividades metodológicas, que vão planificar essas políticas, incluindo-se concomitantemente as de acesso à saúde (Lima e D'Ascenzi, 2013).

As metodologias descritivas e dedutivas se juntam aos estudos sociológicos em conjunto às normas jurídicas e constitucionais, de modo a enriquecer a experiência sobre o tema, visando construir solidez aos resultados e melhor compreender as formas e as lutas pelo acesso à saúde no Brasil e em Portugal.

Para Triviños (1987), os estudos descritivos exigem do pesquisador uma série de informações sobre o que se deseja pesquisar. Neste sentido, analisamos o acesso à saúde como um direito social, as conquistas históricas, leis, e de como alcançar uma saúde justa, igualitária, universal e gratuita, tanto nos sistemas de saúde do Brasil, quanto em Portugal.

## As lutas sociais em Portugal

As lutas sociais em Portugal tiveram um grande marco com a necessidade de combater a peste bubônica que atingia duramente a cidade do Porto no ano de 1899, quando então, se iniciou a primeira organização dos serviços de saúde pública em Portugal através do Decreto de 28 de

Dezembro que criou o Instituto Central de Higiene, que a partir de 1929 foi denominado de Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge.

No ano de 1901 foi apresentado o Regulamento Geral dos Serviços de Saúde e Beneficência Pública, onde o Estado assistia apenas às camadas mais pobres da população.

O programa de construção de hospitais “Casas de Misericórdias”, se estabeleceu, em 1946, através da Lei nº 2011, propiciando no ano de 1958, a criação do Ministério da Saúde e da Assistência com o Decreto-Lei nº 41825 de 1958.

Os atendimentos à saúde ocorriam através das centenárias casas de Misericórdias, dos Hospitais Estatais, dos serviços privados que atendiam exclusivamente à população de maior padrão econômico, e dos serviços de Saúde Pública que tinham como objetivo principal atender às demandas de vacinações e proteção materno-infantil (OPSS, 2001). Foi este modelo que deu origem à criação das políticas públicas de saúde para o surgimento dos hospitais gerais.

No ano de 1963 foi promulgada a Lei nº 2120, sobre as bases da política de saúde e assistência. Esta atribuiu ao Estado, entre outras competências, a organização e manutenção dos serviços que, pelo superior interesse nacional de que se revistam ou pela sua complexidade, não possam ser entregues à iniciativa privada.

Pelo Decreto nº 413 em 27 de setembro de 1971, se concretizou pela primeira vez em Portugal, a reforma da saúde portuguesa, resguardando o direito à saúde para todos os cidadãos.

O Ministério da Saúde foi criado em 1974, já considerando os princípios que levariam à promoção da saúde pelo SNS, os quais foram definidos na Lei nº 48 de 24 de agosto de 1990, denominada Lei de bases da Saúde.

No ano de 1962, as lutas se intensificaram nas manifestações do 1º de Maio e as lutas do proletariado agrícola pelas 8 horas, que resultaram numa importante contribuição ao desenvolvimento da oposição democrática que levou à criação da Frente Patriótica de Libertação Nacional.

A grande luta recente foi a Revolução dos Cravos de 25 de Abril de 1974, que é fruto de movimentos anteriores e silenciosos, como as grandes lutas dos trabalhadores nos anos de 1943 e 1944, que estiveram diretamente ligadas ao forte movimento democrático que se clareou após a segunda guerra mundial.

A Intersindical Nacional é uma confederação sindical fundada, a 1 de outubro de 1970, em Lisboa. A Intersindical teve um papel dinamizador nas lutas reivindicativas, pois quando ocorreu o 25 de Abril os sindicatos participantes na Intersindical associaram meio milhão de trabalhadores, resultado de lutas reivindicativas de 1973-74, fruto da imprensa sindical através de uma rápida transmissão de informações sobre as lutas dos trabalhadores e sobre as suas reivindicações e palavras de ordem comuns e de interesse social.

Segundo Montañó e Duriguetto (2010) os movimentos sociais são expressões do processo de organização da classe trabalhadora, da luta de classes e lutas sociais.

O movimento democrático recebeu o impulso e, em 1976, foi aprovada a Constituição da República, a qual, dispõe no artigo 64º que “todos os cidadãos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover”, sendo esta a primeira constituição que propõe mudanças e avanços nas políticas públicas de saúde em Portugal.

A política de saúde em Portugal passou a ter um Serviço Nacional de Saúde – SNS, consagrado pela regulamentação jurídica de 1979, através do Decreto Lei nº 56/1979 de 26 de agosto, que era dependente da Secretaria do Estado da Saúde do então Ministério dos Assuntos Sociais.

Consequentemente, através da influência das políticas públicas de saúde que ocorriam em toda a Europa, e também com a força dos movimentos sociais portugueses, Portugal criou em

1979 o Serviço Nacional de Saúde – SNS, no qual, todos os cidadãos obtinham acesso gratuito à saúde.

Atualmente, os principais meios de saúde portugueses que prestam serviços de saúde podem ser divididos em três tipos:

- Hospitais: situados nas principais cidades e vilas portuguesas com maior número de população, garantem cuidados de saúde de grau superior, como cirurgias, e consultas de diversas especialidades;
- Centros de Saúde e USF (Unidade de Saúde Familiar): garantem ao utente consultas de algumas especialidades, consultas com o seu médico de família, tratamentos de enfermaria e cirurgias de pequena dimensão;
- Postos Médicos: localizados principalmente nas localidades sede de freguesia, garantem ao utente consultas com o seu médico de família e tratamentos de enfermaria de grau primário.

Em Portugal, um processo bem-sucedido de reforma sanitária levou o país a suplantarem em aproximadamente duas décadas a antiga precariedade do setor, conduzindo o setor à modernidade em saúde, em padrões compatíveis com os demais membros desenvolvidos da União Europeia, cuja base do sistema reformado é a Unidade de Saúde Familiar.

A Unidade de Saúde Familiar – USF, tem por missão manter e melhorar o estado de saúde das pessoas por ela abrangidas, através da prestação de cuidados de saúde, de forma personalizada, com acessibilidade e continuidade.

Esta estratégia de reforma vêm permitindo obter resultados com os pacientes melhores cuidados, baseados principalmente em melhores recompensas pelas boas práticas exercidas dos profissionais das áreas de saúde, onde o principal objetivo foi melhorar a acessibilidade, a satisfação de profissionais e usuários, a qualidade, continuidade e eficiência.

## As lutas sociais no Brasil

No Brasil as lutas dos movimentos sociais contribuíram para a criação do Sistema único de Saúde – SUS, que ocorreu a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

De acordo com Scherer-Warren (1987) são “elementos constitutivos fundamentais para a compreensão dos movimentos sociais: a práxis, o projeto, a ideologia e a direção e organização”.

Foram os movimentos sociais os responsáveis por abrir o diálogo com o Estado e a Sociedade e assim puderam intervir estrategicamente a partir de uma ação política no desenho de políticas públicas macroeconômicas.

O direito à saúde é parte de um conjunto de direitos denominados de direitos sociais, relacionados aos princípios de dignidade da pessoa humana, solidariedade e igualdade, que visam atingir a justiça social. Direitos estes, advindos das transformações sociais ocorridas a partir do século XX.

As lutas Sociais no Brasil e a conjuntura social das décadas de 1920 e 1930, com suas características econômicas e políticas, possibilitaram o surgimento das políticas sociais brasileiras. Na década de 1920, ocorreram tentativas de extensão da saúde pública por todo o país, no entanto no ano de 1923 se deu a reforma Carlos Chagas, que tinha como objetivo ampliar o atendimento à saúde por parte do poder central, constituindo uma das estratégias da União.

Neste mesmo período, foram pautadas as questões de higiene e saúde do trabalhador, incidindo em algumas medidas, dentre elas, destaca-se a criação das CAPs - Caixas de Aposentadoria e Pensões, no ano de 1923, conhecida como Lei Elói Chaves.



A intervenção do Estado na saúde inicia em 1930, quando foi criado o Ministério da Educação e Saúde e organizada uma política nacional de saúde a partir de dois eixos: da saúde pública e da medicina previdenciária ligada aos IAPs (Instituto de Aposentadoria e Pensão) e suas categorias correspondentes.

O subsetor de medicina previdenciária só virá superar o de saúde pública a partir de 1966, em plena ditadura militar, período no qual não ocorreram grandes avanços nas políticas de saúde até a década de 1980.

Desde o início da década de 1980 e fortemente na década de 1990, tanto no Brasil, quanto em Portugal, ambos realizaram um redesenho estrutural das políticas públicas, adequando os órgãos do governo para atender a uma nova sociedade, com novos valores, em um novo ambiente organizacional de controle intensificado, visto que se tornou pressionado para aumentar a sua eficiência, com base nos preceitos constitucionais.

As políticas devem ser norteadas de forma a facilitar a transformação, através da identificação dos obstáculos à mudança, bem como dos potenciais catalisadores da mesma, existindo uma estratégia de desenvolvimento, uma função pública fortemente capacitada e políticas públicas adequadas como elementos essenciais que, em conjunto, moldam o processo de transformação.

O marco do processo constituinte ocorreu na VIII Conferência Nacional de Saúde - CNS, por representar o marco de uma nova era para a saúde no Brasil por alterar a composição dos delegados, incorporar a participação da sociedade civil e aprovar as diretrizes para a criação do SUS (Andrade et al, 2013).

Realizada em 1986, a VIII Conferência contribuiu para a realização de um imenso debate em torno de temas relacionados à saúde como direito à cidadania, da reformulação do sistema nacional de saúde e do financiamento no setor, mantendo este debate até a aprovação e promulgação da Constituição Federal de 1988. Os temas tratados Conferência foram de intensos desafios que foram e ainda serão enfrentados na política de saúde brasileira.

A luta dos movimentos sociais que levou a Constituição Federal de 1988 a inclusão da Saúde no Capítulo da Seguridade Social, artigos 196 a 200. Tais artigos introduzem grandes inovações, como a universalidade do acesso, a integralidade e a equidade da atenção, a descentralização na gestão e na execução das ações de saúde, como também a participação da sociedade na discussão, na formulação e no controle da política pública de saúde.

## **A multidimensionalidade do acesso à saúde**

O acesso à saúde engloba diferentes fatores e pode ser analisado através de diversos tipos de abordagens, sendo um tema multidimensional envolvendo aspectos políticos, econômicos, sociais, organizativos, técnicos e simbólicos, no estabelecimento de caminhos para a universalização.

Daí, a importância da definição do que seja o acesso à saúde e as tentativas da criação de um modelo que possam mensurar o conceito de acesso, têm sido objeto de interesse de muitos autores e pesquisadores. Ao longo do tempo, o conceito de acesso à saúde tornou-se mais complexo, com a incorporação de diferentes aspectos, muitas vezes de difícil mensuração.

Aday e Andersen (1974) definiam o acesso como uma ideia mais política do que operacional e conceituaram o acesso aos serviços de saúde tomando como base as características da população, a disponibilidade organizacional e a distribuição geográfica do sistema de saúde. Para os autores são indicadores de acesso: a renda, as fontes de renda e características da fonte regular de cuidado, onde se incluem a cobertura e extensão por seguro saúde, tipo de pagamento, tempo de viagem médio e tempo de espera para o atendimento.



A acessibilidade geográfica refere-se a uma função do tempo e do espaço, como a distância física entre o usuário e os serviços de saúde.

Posteriormente, McIntyre e Mooney (2007) incluíram como acesso à saúde a liberdade no uso dos serviços. Onde o nível educacional, a bagagem cultural, crenças, a condição social e econômica dos pacientes, assim como, a relação com o sistema de saúde permitiria uma maior liberdade para o paciente utilizar o sistema de saúde.

Alguns elementos que poderiam ser utilizados como indicadores de capacidade de acesso e de pagamento foram sugeridos por Sanchez & Ciconelli (2012) e também pelos autores McIntyre e Mooney (2007), tais como:

- Custos diretos com saúde, como, por exemplo, preços de consultas, custos de testes diagnósticos, custos de medicamentos;
- Custos indiretos, como custos com transporte, alimentação especial e perda de produtividade em decorrência do tratamento;
- Elegibilidade dos indivíduos para a cobertura de planos de saúde ou o sistema público de saúde;
- Renda, poupança, elegibilidade a crédito.

Ambos os países admitem o direito à saúde, mas limitam seu acesso condicionando os fatores econômicos da população. Para uma parcela da população portuguesa e brasileira, com melhor situação econômica a capacidade de pagar por serviços de saúde também é uma forma de acesso à saúde.

Deste modo, há um esforço para manter a saúde e o seu acesso como um direito igualitário e universal, mas, este ainda é um processo, que se encontra igualmente em construção, tanto no Brasil, quanto em Portugal. Neste sentido, o acesso à saúde no Brasil e em Portugal, exige permanente ação da Sociedade e do Estado, mesmo estando garantido constitucionalmente e complementado pelas leis da saúde.

## **Acesso à saúde em Portugal**

Em Portugal, somente com a promulgação da Constituição de 1976, foi expresso a definição de saúde. Em seu artigo 64º o direito à proteção da saúde é realizado “através de um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito”.

De acordo com o Artigo 9º da Constituição vigente em Portugal, entre as tarefas fundamentais, em termos de acesso à saúde, é dever do Estado “Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais”.

Para assegurar este direito o Estado deve garantir o acesso de todos os cidadãos, independentemente da sua condição econômica, aos cuidados da medicina preventiva, curativa e de reabilitação, sendo essa a missão do Serviço Nacional de Saúde.

Em Portugal, com a criação das taxas moderadoras, a questão do acesso se intensificou à medida que foram aumentando os custos em saúde para a população, resultado dos intensos debates, oriundos das recentes reformas do Serviço Nacional de Saúde.

A equidade e o acesso universal aos cuidados de saúde em Portugal são garantidos pela Lei nº 56/79 do Serviço Nacional de Saúde, como também, na Lei nº 48/90 de Bases da Saúde. Estas Leis postulam a igualdade dos cidadãos no acesso aos cuidados de saúde, seja qual for a

sua condição social, econômica, ou local onde habitem, bem como, preveem a equidade na distribuição de recursos e na utilização de serviços.

O acesso aos cuidados de saúde é uma dimensão da equidade, e assim, o Serviço Nacional de Saúde deve garantir a equidade no acesso, de modo, a diminuir as desigualdades sociais.

Assim sendo, dispõe a Lei de Bases da Saúde n.º 48/90, no CAPÍTULO III - Do Serviço Nacional de Saúde, Base XXIV – Características, onde o Serviço Nacional de Saúde caracteriza-se por:

- a) Ser universal quanto à população abrangida;
- b) Prestar integralmente cuidados globais ou garantir a sua prestação;
- c) Ser tendencialmente gratuito para os utentes, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos;
- d) Garantir a equidade no acesso dos utentes, com o objectivo de atenuar os efeitos das desigualdades económicas, geográficas e quaisquer outras no acesso aos cuidados;
- e) Ter organização regionalizada e gestão descentralizada e participada.

O conceito de acesso à saúde em Portugal remete-se ao conceito dos cuidados de saúde, sendo este um pilar fundamental das políticas de saúde no país. A questão do acesso aos cuidados de saúde é indissociável da questão de equidade do sistema de saúde. Neste aspecto, o SNS – Serviço Nacional de Saúde oferece uma cobertura universal.

Segundo Ferreira (2011), no contexto português, uma das questões frequentemente invocadas na definição de equidade no sistema político e económico é à austeridade. Com efeito, o interesse coletivo sob a forma de esforço conjunto convoca o dilema de como combinar sacrifício e justiça social.

A equidade em termos de conceito é alvo de uma grande amplitude de interpretações, que mudam em função dos valores morais, da formação e do entendimento pessoal das pessoas que o utilizam (Le grand, 1989).

A equidade é um dos mais importantes objetivos do SNS, estando disposto na Lei do Serviço Nacional de Saúde Lei n.º 56 de 1979 no artigo 4º que “o acesso ao SNS é garantido a todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica e social”.

Nesse contexto o acesso aos cuidados de saúde é prioritariamente aquele que deve permitir o acesso das pessoas ao seu potencial de saúde.

Para a sociedade portuguesa, a equidade em saúde é a ausência de diferenças sistemáticas ou aquelas potencialmente evitáveis, em um ou mais aspectos da saúde, onde os principais aspectos a serem considerados são o ponto de vista social, geográfico e demográfico.

## **Acesso à saúde no Brasil**

Segundo Tolêdo (2016), “o processo de construção da cidadania no Brasil nunca foi linear. No entanto, é nos anos 1980 que se inauguraram novos tempos para a cidadania”. Para o autor, é nesse período que vários militantes de lutas sociais no país aliaram-se a novos parceiros, sem tradição associativa, iniciaram várias frentes de articulação, fundaram organizações, lideraram movimentos, possibilitando uma nova proposta social no país, que influenciaria em mudanças na cultura política nacional.

Foi somente na Constituição de 1988 que foi expresso um conceito ampliado de saúde, no Artigo 196, onde: “é direito de todos e dever do Estado”, garantido, mediante políticas sociais e económicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Quando se menciona a dimensão do acesso à saúde no Brasil, tem que se considerar o contexto histórico de sua construção do Sistema Único de Saúde – SUS, seus princípios basilares e as garantias jurídicas inerentes à sua constituição como sistema universal.

Ao considerar a política de saúde como uma política social, uma das consequências imediatas é assumir que a saúde é um dos direitos inerentes à condição de cidadania (Belmartino, 1992).

Discute-se o acesso no contexto dos princípios do SUS, explicitando suas características legais, suas características históricas e a função teleológica – ação racional organizada para produzir um fim, uma finalidade – da cidadania na produção dos serviços de saúde.

Quirino e Montes (1986), apontam para a importância, no que se refere a uma cidadania plena, não só dos direitos dos cidadãos, mas também de seus deveres: [...] através desses direitos [políticos] os cidadãos se tornam responsáveis pela organização do poder, de tal forma que sua participação, por meio dos vários sistemas de representação e dos vários tipos de escolha que podem realizar, lhes dá uma percepção de si próprios como artífices do próprio Estado, em igualdade de condições com relação a todos os demais.

As ações coletivas nos anos 1980, no Brasil, foram impulsionadas pelos anseios de redemocratização, os anos 1990, das lutas cívicas pela cidadania. Na década de 90 ocorreu uma elevação de lutas que afetaram a população, refletindo no cotidiano da vida dos cidadãos.

Segundo Dagnino (1994), é a partir dos anos 90 que surge uma nova noção de cidadania, a qual está intrinsecamente ligada à experiência concreta dos movimentos sociais, tanto os do tipo urbano quanto os movimentos de mulheres, negros e homossexuais. De acordo com Dagnino, a organização desses movimentos aliada à luta por direitos – tanto de igualdade como da diferença – constituiu a base de uma nova noção de cidadania e, sobretudo, a construção e difusão de uma cultura democrática contributiva à criação de um espaço público onde os interesses comuns e os particulares, as especificidades e diferenças podem ser discutida.

Nesse caso, o exercício de cidadania tem um grande potencial de produzir resultados concretos, tendo em vista as reais possibilidades de mudança e melhora no atendimento aos problemas de saúde da população.

É importante reconhecer que houve um crescimento importante da cobertura do SUS, sobretudo para muitos segmentos da população mais pobre, que não tinham nenhum tipo de acesso aos serviços de saúde.

Para a sociedade brasileira, o acesso universal aos serviços de saúde, além de ser uma garantia constitucional, é uma constante exigência de luta dos principais movimentos sociais, nos quais essa reivindicação passou a ser um dos elementos fundamentais dos direitos de cidadania.

## Conclusões

A experiência social tem mostrado que é através da luta de classes e seus movimentos, que se avança na consciência social e política dos trabalhadores. A luta social de classes, sobretudo na sua vertente reivindicativa, sempre foi o fator decisivo que conduziu ao desenvolvimento das sociedades a favor do trabalho, de melhores condições econômicas, da educação e do acesso universal à saúde.

As recentes políticas públicas, sobretudo na área da saúde, foram conquistas influenciadas pelos movimentos sociais e políticos que ocorreram, principalmente na segunda metade do Século XX, muito atuantes no Brasil e em Portugal, que levaram à criação do SUS no Brasil e do SNS em Portugal.

Após a inserção da universalidade e do acesso à saúde nas Constituições Federais de ambos os países, a sociedade tem se conscientizado efetivamente que é a destinatária final da proteção à saúde que lhe deve ser conferida pelo Estado.

No entanto, em ambos os países o acesso à saúde vem sendo dificultado com a cobrança de taxas moderadoras e constante judicialização, ferindo os princípios constitucionais, que têm impedido a concretização desse direito fundamental, sobretudo às camadas de menor poder aquisitivo da população. Assim, considerando que o direito à saúde está inserido entre os direitos sociais, é dever do Estado proporcionar ações e serviços que assegurem a todos um atendimento preventivo e curativo.

Uma das grandes problemáticas no Brasil e de Portugal é a descontinuidade administrativa governamental, que a cada governo se põe e contrapõe, sendo esta uma das principais características acentuadas em várias esferas do setor público, revelada na interrupção de obras, projetos, programas sociais, sobretudo quando sobrevêm as mudanças dos gestores públicos, afetando especialmente o acesso à saúde. As lutas sociais continuam.

## Referências bibliográficas

Aday, Lu. Ann.; Andersen Ronald (1974), *Framework for the study of access to medical care. Health Services Research*.

Andrade, Liliane Lopes *et al.* (2013), *As Conferências Nacionais de Saúde, após a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS)*. Tempus - Actas de Saúde Coletiva.

Antunes, Ricardo (2000), *Os sentidos do trabalho*. São Paulo: Editora Boitempo.

Belmartino, Susana (1992), “Políticas de salud: ¿formulación de una teoría o construcción de un problema por investigar?”, in Fleury Teixeira, S. (Org.), *Estado y Políticas Sociales em América Latina*. Xochimilco: Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 51-57.

Bourguignon, Jussara Ayres (2008), “A centralidade ocupada pelos sujeitos que participam das pesquisas do Serviço Social”. *Revista Textos & Contextos*, 7, 2, 302-312.

Brasil (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil*. Consultado a 2 de fevereiro de 2017, disponível em [https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/ind.asp](https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/ind.asp).

Dagnino, Evelina (1994), “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania”, in Dagnino (org.), *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, pp. 103-115.

Ewald, François (1988), “A concept of social law”, in Teubner, G. (Ed.), *Dilemmas of law in the Welfare State*. Berlin: Walter de Gruyter.

Ferreira, António Casimiro (2011), “A sociedade de austeridade: Poder, medo e direito do trabalho de exceção”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 95, 119-136.

Le Grand, Julian (1989), “Equidade: saúde e cuidados de saúde”, *Revista Portuguesa de Saúde Pública*, 7, 5-15.

Lima, Luciana Leite; D'ascenzi, Luciano (2013), “Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas”, *Revista de Sociologia e Política*, 21, 48, 101-110.

Manning, Nick (2000), “Social Needs, Social Problems an Social Welfare”, in Pierson, Christopher and Castles, Francis, *The Welfare State – A reader*. Cambridge: Polity Press.

Marx, Karl; Engels, Friedrich (1952), *Obras escogidas*. Tomo II. Moscou: Ediciones en Lengua Extranjeras.

Melucci, Alberto (2001), *A Invenção do Presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis, Editora: Vozes.

Mcintyre, Di; Mooney, Gavin [Orgs.] (2007), *The economics of health equity*. New York: Cambridge University.

Montaño, Carlos; Duriguetto, Maria Lucia (2010), *Estado, classe e movimento social*. São Paulo: Cortez.

OPSS, Observatório Português do Sistema de Saúde (2001), *Relatório Primavera: conhecer os caminhos da saúde*. Lisboa: OPSS.

Portugal (1976), *Constituição da República Portuguesa*. Consultado a 2 de fevereiro de 2017, disponível em <http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP1976.pdf>.

Portugal (1990), *Lei de Bases da Saúde n.º 48 de 24 agosto de 1990*. Consultado a 6 de fevereiro de 2017, disponível em <https://dre.pt/application/dir/pdf1s/1990/08/19500/34523459.pdf>.

Portugal (1979), *Serviço Nacional de Saúde. Lei n.º 56 de 15 de setembro de 1979*. Consultado a 6 de fevereiro de 2017, disponível em [http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Leis\\_area\\_saude.aspx#LBS](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Leis_area_saude.aspx#LBS).

Quirino, Célia Galvão; Montes, Maria Lúcia (1986), *Constituições*. São Paulo: Ática.

Sanchez Raquel Maia; Ciconelli, Rozana Mesquita (2012), “Conceitos de acesso à saúde”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, 31, 3, 260-268.

Santos, Boaventura de Sousa (1999), “A construção multicultural da igualdade e da diferença”, *Oficina do CES*, 135.

Scheren-Warren, Ilse (1987), “Componentes dos Movimentos Sociais”, in *Movimentos Sociais: um ensaio de interpretação sociológica* [2 ed]. Florianópolis: Editora da UFSC.

Selltiz, Claire; Cook (1975), *Métodos de pesquisa nas relações sociais* [2ª ed.]. São Paulo: EDPVEDUSP.

Tolêdo, Herculis Pereira (2016), “Lutas sociais e cidadania: reflexões sobre os movimentos sociais como elementos de resistência e posicionamento político da sociedade brasileira”, in *XI Seminário de Pesquisa em Ciências Humana – Sepech. Humanidades, Estado e desafios didático-científicos*, Londrina.

Triviños, Augusto Nivaldo Silva (1987), *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.







Centro de Estudos Sociais  
Laboratório Associado  
Universidade de Coimbra

A Cescontexto é uma publicação online de resultados de investigação e de eventos científicos realizados pelo Centro de Estudos Sociais (CES) ou em que o CES foi parceiro. A Cescontexto tem duas linhas de edição com orientações distintas: a linha "**Estudos**", que se destina à publicação de relatórios de investigação e a linha "**Debates**", orientada para a memória escrita de eventos.

### CES

Colégio de S. Jerónimo  
Apartado 3087  
3001-401 Coimbra, Portugal  
T. +351 239 855 570  
F. +351 239 855 589  
[www.ces.uc.pt](http://www.ces.uc.pt)  
[ces@ces.uc.pt](mailto:ces@ces.uc.pt)

### CES - Lisboa

Picoas Plaza  
Rua do Viriato, 13  
Lj 117/118  
1050-227 Lisboa, Portugal  
T. +351 216 012 848  
F. +351 216 012 847  
[www.ces.uc.pt/ces-lisboa](http://www.ces.uc.pt/ces-lisboa)  
[ceslx@ces.uc.pt](mailto:ceslx@ces.uc.pt)

• U



C •

