A Organização Internacional do Trabalho no Direito do Trabalho Português

Reflexos e Limitações de um Paradigma Sociojurídico

OIT.indd 1 24/05/19 17:47

OIT.indd 2 24/05/19 17:47

ANTÓNIO CASIMIRO FERREIRA (Coord.)
ANDREIA SANTOS
CRISTINA RODRIGUES
MARINA HENRIQUES
TERESA MANECA LIMA

A Organização Internacional do Trabalho no Direito do Trabalho Português

Reflexos e Limitações de um Paradigma Sociojurídico

2019

ALMEDINA

ces

OIT.indd 3 24/05/19 17:47

A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO NO DIREITO DO TRABALHO PORTUGUÊS
REFLEXOS E LIMITAÇÕES DE UM PARADIGMA SOCIOJURÍDICO

AUTORES
António Casimiro Ferreira (Coord.), Andreia Santos, Cristina Rodrigues, Marina Henriques, Teresa Maneca Lima

EDITOR
EDIÇÕES ALMEDINA, S. A.
Rua Fernandes Tomás, 76-80
3000-167 COIMBRA
Tel.: 239 851 904 • Fax: 239 851 901
www.almedina.net • editora@almedina.net

DESIGN DE CAPA
FBA.

PAGINAÇÃO
Aresta Criativa – Artes Gráficas

IMPRESSÃO E ACABAMENTO
???????

1.ª edição: maio, 2019

DEPÓSITO LEGAL
?????

Este livro resulta do projeto de investigação "A Organização Internacional do Trabalho no direito do trabalho português: reflexos e limitações de um paradigma sociojurídico" (PTDC/CPJ-JUR/122385/2010 – FCOMP-01-0124-FEDER-019933), financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia e conduzido no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).
Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.

ALMEDINA | GRUPOALMEDINA

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL — CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
FERREIRA, António Casimiro

A Organização Internacional do Trabalho. – (CES)
ISBN 978-972-40-7913-4

CDU 331

ÍNDICE

Índice de figuras, quadros e gráficos 8
Agradecimentos 9
Introdução 11

Capítulo I. Largos dias têm cem anos. Portugal e a OIT. 17
Cristina Rodrigues
Introdução 17
1. Portugal e a OIT — espaços e tempos 18
2. Tempos de proximidade (1919-1933) 19
3. Tempos de fechamento (1933-1956) 21
4. Tempos de reaproximação (1956-1974) 23
5. Tempos de colaboração (1974-2019) 29
Considerações finais 31
Bibliografia 32

Capítulo II. A OIT e a construção da agenda da justiça global 33
António Casimiro Ferreira
Introdução 33
1. A ideia de um direito dos trabalhadores 33
2. A OIT e a juridificação da esfera social 35
3. A OIT e a modernidade laboral: as fases da justiça global 41
3.1 Da fundação da OIT ao "Espírito de Filadélfia" 42
3.2 A justiça da OIT: entre a crise e a resiliência 47
Bibliografia 52

Capítulo III. Os mecanismos de controlo especial da OIT e a (in)efetividade dos direitos humanos do trabalho em Portugal 55
Marina Henriques
Introdução 55
1. Dos direitos humanos do trabalho à agenda do trabalho digno da OIT 57
2. Portugal e os mecanismos de controlo especial da OIT 64
Considerações finais 78
Bibliografia 80

Capítulo IV. A OIT como quadro de referência para o direito coletivo do trabalho em Portugal 83
António Casimiro Ferreira
Introdução 83
1. A negociação coletiva como fenómeno sociojurídico e a orientação normativa da OIT 84
2. Síntese legislativa das normas reguladoras das relações coletivas de trabalho em Portugal (1974-2013) 87
3. A OIT e as dinâmicas da negociação coletiva 93
3.1. A "unicidade sindical" e o debate sobre o pluralismo sindical 94
3.2. A OIT e a modulação do direito coletivo e das formas de resolução dos conflitos de trabalho 98
3.2.1. A estabilização do direito coletivo do trabalho 99
3.2.2. O caso da arbitragem obrigatória 103
Considerações finais 108
Bibliografia 109

Capítulo V. A OIT e os regimes contratuais em Portugal 111
Andreia Santos
Introdução 111
1. O referencial da qualidade do trabalho da oit: as convenções e os regimes contratuais 112
2. Regimes contratuais em Portugal: evolução da legislação 118
2.1 Os contratos a termo 119
2.2 Trabalho a tempo parcial 124
2.3 Trabalho por conta própria 127
2.4 Trabalho temporário 130
3. O uso da OIT nos regimes contratuais face ao contexto sociopolítico português 133
3.1 Do I Governo ao IX Governo Constitucional (1976-1987): "uma OIT presente mas ausente" 134
3.2 Do X Governo ao XII Governo Constitucional (1987-1995): "entre a UE e a OIT" 136
3.3 Do XIII Governo ao XIV Governo Constitucional (1995--2002): "o regresso (ou não) da OIT" 138
3.4 Do XV ao XVI Governo Constitucional (2002-2005): "a mesma OIT, interpretações diferentes" 141

3.5 Do XVII Governo ao XVIII Governo Constitucional (2005--2011): "mais flexibilidade, menos OIT" 142
3.6 Do XIX Governo à atualidade: "a OIT no meio de gigantes" 144
Considerações finais 147
Bibliografia 148

Capítulo VI. A reparação dos acidentes de trabalho em Portugal e as influências do modelo de proteção social da OIT 151
Teresa Maneca Lima
Introdução 151
1. Acidentes de trabalho: do fenómeno social ao fenómeno jurídico 152
2. A regulação jurídica dos acidentes de trabalho: história e evolução 156
2.1. A regulação dos acidentes de trabalho em Portugal: breve evolução 158
2.2. O modelo português de reparação dos acidentes de trabalho 163
3. A regulação das condições laborais e dos acidentes de trabalho: a influência da OIT 165
3.1. Os conceitos de proteção e segurança social da OIT 166
3.2. As convenções da OIT — n.º 12, n.º 17 e n.º 19 — e a reparação dos acidentes de trabalho 168
4. Do modelo de reparação da OIT à legislação portuguesa: um diálogo permanente 169
4.1. Diálogos e observações: 1919-1974 169
4.2. Diálogos e observações: 1975-2012 171
Considerações finais 174
Bibliografia 176

ÍNDICE DE FIGURAS, QUADROS E GRÁFICOS

Figura 1: Fases da justiça social na esfera laboral 44

Quadro 1: Queixas e reclamações apresentadas à OIT contra Portugal, por temas 75
Quadro 2: Queixas e reclamações apresentadas à OIT contra Portugal, por autores 77

Gráfico 1: Queixas e reclamações apresentadas à OIT contra Portugal, por década 72

AGRADECIMENTOS

O apoio institucional da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) e do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES) foi fundamental para a realização deste projeto de investigação, cujos principais resultados agora se apresentam sobre a forma de livro. Fica, por isso, registado o nosso agradecimento.

Agradecemos também o apoio do Escritório da OIT em Lisboa, nas pessoas da sua diretora, a Dra. Mafalda Troncho, e da responsável pelo Centro de Documentação e Informação, a Dra. Ana Santos, que vem na sequência de uma estreita colaboração que o CES tem mantido com o Escritório da OIT em Lisboa, assinalando-se a sua iniciativa, dinamismo e disponibilidade para colaborar em iniciativas de caráter científico e de formação, nomeadamente no acompanhamento e no estímulo que tem prestado aos investigadores que se dedicam à análise da Organização Internacional do Trabalho.

Estamos, igualmente, gratos à Direção-Geral do Emprego e Relações de Trabalho (DGERT) pelas facilidades concedidas no acesso à documentação relevante para esta investigação.

Finalmente, agradecemos a todas as pessoas que participaram nas entrevistas, no *focus group*, no *workshop* e na conferência final, muito especialmente, ao Doutor João Reis, ao Doutor Carvalho da Silva, ao Dr. Viriato Reis, à Dra. Ana Cecília, ao Dr. Fernando Marques e à Dra. Sílvia Lima.

INTRODUÇÃO

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) desempenha um papel central no desenvolvimento do direito do trabalho e dos sistemas de relações laborais a nível internacional e dos seus Estados-membros. Apesar do reconhecimento deste papel, são escassos os estudos desenvolvidos em Portugal tendo por objetivo a análise sociojurídica da OIT. Tendo presente esta ausência, os resultados do projeto de investigação "A Organização Internacional do Trabalho no direito do trabalho português: reflexos e limitações de um paradigma sociojurídico" (PTDC/CPJ-JUR/122385/2010 — FCOMP-01-0124-FEDER-019933) financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, que aqui se apresentam, procuram reduzir lacuna e contribuir para um melhor entendimento sobre o relacionamento da OIT e Portugal e do modo como a sua normatividade se faz sentir ao nível nacional.

Desde a sua criação em 1919 no âmbito do Tratado de Versalhes, a OIT constituiu-se no referencial global para o mundo do trabalho enquanto "expressão da internacionalização dos direitos dos trabalhadores". Acompanhando as transformações da contemporaneidade nas esferas social e laboral, a singularidade da institucionalização da OIT e do seu mandato, orientado para a produção supranacional e aplicação nacional de um corpo normativo constituído pelas normas do direito internacional do trabalho, fazem com que seja estruturante na arquitetura institucional de busca pela justiça social.

Na análise da literatura sobre o papel da OIT encontramos diversas abordagens e perspetivas que destacam a sua importância em diferentes domínios. Desde a contribuição para a afirmação de um entendimento filosófico e ético dos direitos humanos no trabalho; a fixação de um padrão normativo internacional na elaboração da legislação social e laboral; até à descrição da OIT enquanto agência de regulação transnacional no plano das relações internacionais e enquanto elemento dos processos e dinâmicas de transformação nos sistemas de direito do trabalho e de relações laborais. É nesta última perspetiva de análise que se situa a abordagem desta investigação.

Partindo da análise do processo de consolidação e transformação do direito do trabalho e do sistema de relações laborais, contextualizado pelas tendências internacionais de promoção dos direitos humanos do trabalho,

procurou-se perceber até que ponto a normatividade da OIT se fez sentir no contexto português. Nesta análise privilegiámos três dimensões consideradas estruturantes da realidade jurídico-laboral: a resolução dos conflitos, a qualidade do trabalho e as condições de trabalho.

Assim, os resultados que aqui apresentamos procuram ilustrar até que ponto a normatividade da OIT se faz sentir ao nível nacional e no direito do trabalho português. Partindo da análise do processo de consolidação e transformação do direito do trabalho e do sistema de relações laborais português, selecionou-se analiticamente o padrão de relacionamento entre a OIT e Portugal após 1974. As principais transformações verificadas a partir dos anos de 1970 na esfera laboral conduziram ao reconhecimento da centralidade das componentes das relações laborais associadas à regulamentação coletiva do trabalho, ao contrato individual de trabalho e às condições de trabalho. Enquanto no plano internacional estas dimensões eram sujeitas a um programa de flexibilização e reconfiguração das relações laborais, em Portugal projetava-se a institucionalização de um modelo de regulação de base fordista com o correspondente modelo de normas laborais. Esta especificidade da realidade portuguesa marcou as dinâmicas das relações laborais, desde então até aos dias de hoje, fazendo com que as três dimensões acima referidas permaneçam constitutivas do repertório de "disputas" no mundo do trabalho. Concomitantemente, elas constituem eixos estruturantes da intervenção da OIT, quer no plano histórico da sua atuação, quer face aos desafios colocados pelo questionamento do direito do trabalho clássico e dos processos de globalização. A interpenetração destas tendências está no âmago das dinâmicas de combinação e relacionamento entre a OIT e Portugal, e justificam a escolha dos três casos de estudo deste projeto centrados nos fenómenos sociojurídicos da negociação coletiva, dos regimes contratuais e do regime reparatório dos acidentes de trabalho.

A perspetiva de análise utilizada ao longo da investigação encontra-se ancorada nos estudos sociojurídicos, a qual se afigura particularmente adequada quando se pretende aprofundar o conhecimento relativo à articulação entre o referencial normativo da OIT e a evolução político-jurídica verificada na esfera laboral portuguesa. A opção por esta perspetiva de análise transporta consigo três pressupostos básicos nos quais assentam as teorias construídas a partir de uma sociologia política do direito. O primeiro é o de que contrariamente aos estudos jurídicos orientados por princípios de teorização formalístico-normativos, as conexões entre o social, o político e

o jurídico se constituem no leitmotiv teorético utilizado nas reflexões orientadoras deste estudo. O segundo assenta na utilização do conceito de direito na sua conceção sociojurídica, decorrente dos entendimentos emergentes do paradigma do pluralismo jurídico, o que conduz ao reconhecimento de diferentes fontes de normatividade internacionais e nacionais, formais e informais, estatais e não estatais. Por fim, o terceiro pressuposto é o do direito entendido enquanto expressão do "direito vivo" envolvendo diferentes atores sociais, estatais e não estatais, internacionais e nacionais na produção, aplicação e mobilização das diferentes formas de normatividade.

Do ponto de vista analítico, a captação da influência da OIT no direito português implicou uma abordagem ampla da interação entre os níveis sociojurídicos local, nacional e global, a qual assentou numa plataforma onde a conceção pluralista do direito pressupõe o facto de existirem diferentes atores sociais a produzirem e a aplicarem a normatividade laboral. Como ficará patente ao longo do livro, as especificidades dos mecanismos de regulação da efetividade das normas internacionais do trabalho nos Estados-membros, baseiam-se no acompanhamento do Código Internacional do Trabalho, nas suas interações com instituições e com os atores nacionais. Assim, em matérias relativas aos mecanismos de produção, aplicação e uso simbólico do direito, as quais se consubstanciam nos processos de ratificação das convenções da OIT, a apresentação de queixas e reclamações e o controlo da sua efetividade constituem exemplos da sua mobilização simbólica do referencial e da normatividade da OIT.

Por fim, importa referir que a normatividade da OIT é sociojuridicamente marcada pela tensão existente entre os princípios da justiça social e as lógicas do mercado, a qual lhe confere uma característica ímpar como se pretende evidenciar neste livro, através do estudo da sua influência na modelação do direito do trabalho português.

A operacionalização metodológica seguida neste estudo consistiu na utilização de métodos de análise quantitativos e qualitativos, embora o seu teor metodológico seja mais qualitativo. Na abordagem qualitativa, procedemos à análise de conteúdo da documentação relativa ao controlo regular; das queixas e reclamações; dos debates parlamentares; da evolução legislativa e jurisprudencial; e das entrevistas a informadores privilegiados. Na análise quantitativa, procurou-se quantificar e analisar estatisticamente o peso das referências feitas à OIT no que aos debates parlamentares diz respeito.

Num primeiro momento foi feito o levantamento das convenções ratificadas por Portugal, destacando as referentes aos três casos de estudo. A partir daqui foram identificadas as queixas e reclamações remetidas à OIT a propósito das mesmas, procedendo-se a uma análise de conteúdo, de modo a fazer um rastreamento das principais temáticas. Num segundo momento, mais circunscrito aos três casos de estudo, foram analisadas em profundidade as convenções relativas a cada uma as temáticas em análise: as convenções n.º 87 e 98 relativas à negociação coletiva; as convenções n.º 158, n.º 175 e n.º 181 relativas aos regimes contratuais; e as convenções n.º 12, n.º 17 e n.º 19 relativas à reparação dos acidentes de trabalho.

Após a análise das convenções e da abordagem da OIT nas matérias em análise, foram estudadas, no âmbito dos mecanismos de aplicação das convenções, as queixas e reclamações, as observações e os pedidos diretos entre o período de 1976 a 2014. Neste sentido, os relatórios sobre a aplicação das convenções onde se encontram as observações e pedidos diretos, no período entre o ano de 1976 a 1987, foram obtidos em colaboração com o escritório da OIT que nos disponibilizou os documentos. A partir de 1987, a consulta foi feita a partir da página web da OIT[1], utilizando como categoria de busca o perfil de Portugal, nomeadamente, no sistema *NORMLEX — Information System on International Labour Standards*.

Este livro apresenta os resultados finais do estudo já identificado e encontra-se organizado em seis capítulos, além desta introdução e das conclusões. Nos três capítulos iniciais introduz-se a OIT na narrativa do livro procedendo-se, para isso, a uma síntese histórica e identificação das suas características político-jurídicas que a tornam numa instituição única no mundo do trabalho e à escala global. Por outro lado, existindo uma matriz processual que se constituiu em plataforma multinível de articulação entre a OIT e os diferentes estados-membros tornou-se, também, necessário proceder ao seu mapeamento.

O capítulo I traça os grandes períodos da relação quase centenária entre a OIT e Portugal, sublinhando a influência que a Organização teve na regulação das relações laborais no nosso país. A partir de uma perspetiva histórica e sociojurídica identifica os principais momentos ao longo da história de Portugal em que a presença da OIT foi marcante, ou, pelo contrário, encontrou resistência, no plano dos direitos sociais e laborais.

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

O capítulo II tem por objetivo criar condições de visibilidade sociojurídica aos fundamentos normativos e ao papel e funções desempenhados pela OIT desde 1919 na construção de uma agenda de justiça global na esfera laboral. A análise do desempenho da OIT é escrutinada observando o seu contributo para o processo de juridificação das relações laborais num quadro de internacionalização dos padrões laborais. Salientam-se dimensões como a da fixação do princípio do *favor laboratoris*, a da especificidade do conceito de liberdade na esfera laboral e a da sua projeção à escala global, através do empenhamento da OIT. Propõe-se, ainda, neste capítulo, um modelo heurístico através do qual se torna possível identificar momentos-chave da história contemporânea e as respostas emergentes da OIT relativas à defesa de um direito dos trabalhadores. O capítulo II assenta no tríptico globalização, governação e normatividade laboral da OIT e tem como preocupação a identificação dos processos através dos quais a influência da OIT se combina com as realidades nacionais.

O capítulo III ensaia uma proposta de síntese histórica relativa à evolução do relacionamento entre a OIT e Portugal do processo de transição para a democracia até aos dias de hoje. O capítulo aborda os pontos de contacto entre estas duas realidades através da análise do mecanismo das queixas e reclamações.

Os capítulos IV, V e VI fazem uma análise dos três casos de estudo deste projeto centrados nos fenómenos sociojurídicos da negociação coletiva, dos regimes contratuais e do regime reparatório dos acidentes de trabalho. Os três casos de estudo evidenciam que a mobilização efetuada pelos atores sociais em torno dos referenciais da OIT, embora se encontre desigualmente distribuída, permite assinalar a sua importância na modelação do direito do trabalho e das relações laborais em Portugal. No capítulo IV, a negociação coletiva é enquadrada pelas ideias fundamentais das convenções n.º 87 e n.º 98 relativas à liberdade sindical e à legitimidade das associações sindicais para levarem a cabo a negociação coletiva. O caso da negociação coletiva apresenta uma grande incidência no que diz respeito à influência da OIT em Portugal. No capítulo V estuda-se a heterogeneidade dos regimes contratuais definidos pelo contrato a termo, o trabalho a *part-time*, o trabalho temporário e o trabalho por conta própria. Neste capítulo procuramos identificar e compreender o modo como a evolução socio legal dos vínculos contratuais se relacionam com o referencial da OIT, enquadrados pela temática da qualidade do trabalho. O capítulo VI aborda a problemática da

reparação dos acidentes de trabalho, mostrando o modo como esta se ancorou nos princípios da OIT, e enquadrada, igualmente, numa noção mais ampla de proteção social preconizada tanto pela OIT como pela Constituição da República Portuguesa.

Nas conclusões destacamos a importância que a OIT teve em Portugal na modulação do direito do trabalho e no sistema de relações laborais, o qual foi evidente entre os anos de 1970 e 1980 nas matérias relativas às relações coletivas de trabalho, mantendo-se igualmente como um referencial atualizável perante as tendências de precarização das relações laborais e de afirmação do reconhecimento de direitos.