



100
1919-2019
JUSTIÇA SOCIAL
TRABALHO DIGNO

OIT e PORTUGAL

100 anos de História



OIT e Portugal

100 anos de História

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2019

As Publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho gozam de direitos de autor, ao abrigo do Protocolo 2 da Convenção Universal dos Direitos de Autor. No entanto, podem ser reproduzidos pequenos excertos sem necessidade de autorização, desde que se indique a respetiva fonte. No que diz respeito aos direitos de reprodução ou de tradução, deve ser enviado um pedido para ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, ou através do e-mail: rights@ilo.org.

As bibliotecas, instituições e outros utilizadores registados junto de um organismo de gestão de direitos de reprodução poderão fazer cópias de acordo com as licenças obtidas para esse efeito. Consulte o sítio www.iferro.org para conhecer a entidade reguladora no seu país.

OIT e Portugal. 100 anos de História.

Bureau Internacional do Trabalho – Genebra: BIT, 2019

Coordenação: António Casimiro Ferreira

Coordenação editorial: Fernando Sousa Jr.

Autores/as: ALMEIDA, Carlos Castro; ANDRÉ, Helena; BÁRCIA, Paulo; CADETE, Joaquina; LEITÃO, Josefina; FELICIANO, Paulo e PINHEIRO, Vitor Moura; FERREIRA, António Casimiro; PEREIRA, Irina Bettencourt; HENRIQUES, Marina Pessoa; FERREIRA, Pedro Almeida; JORDÃO, Albertina; LIMA, Teresa Maneca; MONTEIRO, José Pedro e JERÓNIMO, Miguel Bandeira; PACCETTI, Maria Teresa e CAETANO, Maria Liseta; RODRIGUES, Cristina; RODRIGUES, Nascimento; SILVA, Rui Gonçalves; THOMAS, Albert; TRONCHO, Mafalda

ISBN 9789220314708 (edição impressa); 9789220314715 (versão PDF)

Também disponível em inglês: The ILO and Portugal. 100 years of History.
ISBN: 9789220314937 (Web PDF)

Esta edição teve o apoio do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (Portugal)

As designações utilizadas nas publicações da OIT, que estão em conformidade com a prática das Nações Unidas, bem como a forma sob a qual figuram nas obras, não refletem necessariamente o ponto de vista do *Bureau* Internacional do Trabalho relativamente à natureza jurídica de qualquer país, área ou território ou respetivas autoridades, ou ainda relativamente à delimitação das respetivas fronteiras.

A responsabilidade pelas opiniões expressas em artigos assinados, estudos e outras contribuições recai exclusivamente sobre os seus autores e autoras, e a publicação não constitui um aval, pelo *Bureau* Internacional do Trabalho, às opiniões neles expressas.

A referência ou não referência a empresas, produtos ou procedimentos comerciais não implica qualquer apreciação favorável ou desfavorável por parte do *Bureau* Internacional do Trabalho.

A informação sobre as publicações e produtos digitais da OIT podem ser obtidos através do sítio: www.ilo.org/publns

Autores/as:

António Casimiro Ferreira (coord.)

Albert Thomas

Albertina Jordão

Carlos Castro Almeida

Cristina Rodrigues

Helena André

Henrique Nascimento Rodrigues

Irina Bettencourt Pereira

Joaquina Cadete Phillimore

José Pedro Monteiro

Mafalda Troncho

Maria Josefina Leitão

Maria Liseta Caetano

Maria Teresa Paccetti

Marina Pessoa Henriques

Miguel Bandeira Jerónimo

Paulo Bárcia

Paulo Feliciano

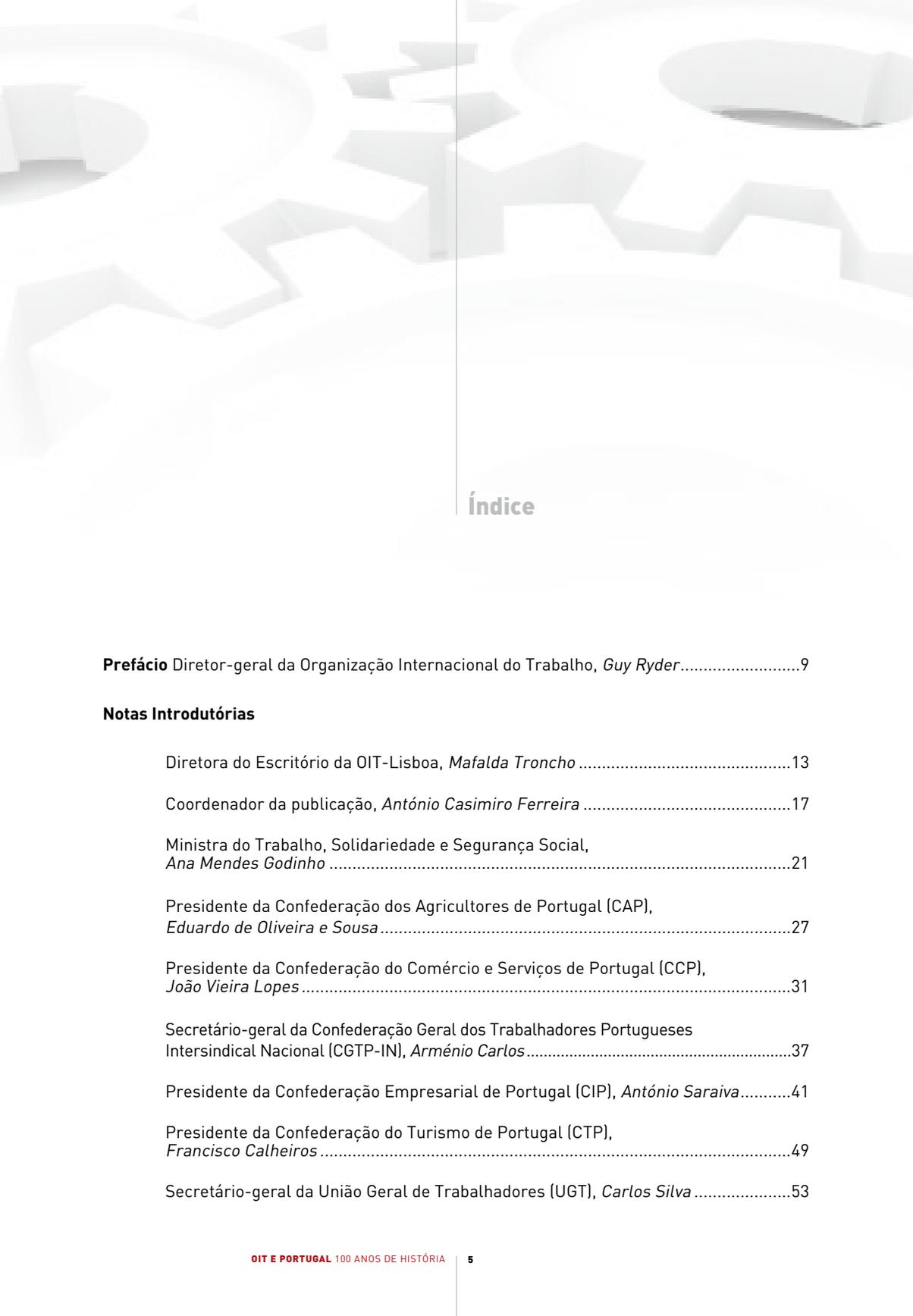
Pedro Almeida Ferreira

Rui Gonçalves da Silva

Teresa Maneca Lima

Vitor Moura Pinheiro





Índice

Prefácio Diretor-geral da Organização Internacional do Trabalho, *Guy Ryder*.....9

Notas Introdutórias

Diretora do Escritório da OIT-Lisboa, *Mafalda Troncho*13

Coordenador da publicação, *António Casimiro Ferreira*17

Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social,
Ana Mendes Godinho21

Presidente da Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP),
Eduardo de Oliveira e Sousa27

Presidente da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP),
João Vieira Lopes31

Secretário-geral da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses
Intersindical Nacional (CGTP-IN), *Arménio Carlos*37

Presidente da Confederação Empresarial de Portugal (CIP), *António Saraiva*41

Presidente da Confederação do Turismo de Portugal (CTP),
Francisco Calheiros49

Secretário-geral da União Geral de Trabalhadores (UGT), *Carlos Silva*53



Parte I Diálogos na História

Capítulo 1 - A Organização Internacional do Trabalho e Portugal: lá fora cá dentro	57
<i>Cristina Rodrigues</i>	
Capítulo 2 - O trabalho forçado no colonialismo português: além das fronteiras do império (1919-1962)	77
<i>Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro</i>	
Capítulo 3 - Albert Thomas em Portugal, 1925	91
<i>Albert Thomas</i>	
Capítulo 4 - António Augusto Gomes d'Almendra – o primeiro funcionário português na OIT	105
<i>Cristina Rodrigues</i>	
Capítulo 5 - Portugal, a OIT e as Políticas de Emprego entre 1960 e 1974	121
<i>Pedro Almeida Ferreira</i>	



Parte II Da consolidação da democracia à agenda do trabalho digno

Capítulo 6 - A consolidação da democracia laboral em Portugal e o papel da OIT	137
<i>António Casimiro Ferreira</i>	
Capítulo 7 - O sistema português de resolução dos conflitos de trabalho: dos modelos paradigmáticos às organizações internacionais	153
<i>António Casimiro Ferreira</i>	
Capítulo 8 - A Dimensão Simbólica do Quadro de Referência da OIT nos Discursos Político-Parlamentares em Portugal	175
<i>Marina Pessoa Henriques</i>	
Capítulo 9 - Adjudicação e institucionalização do sistema de relações laborais português: a <i>soft law</i> do sistema de queixas e reclamações da Organização Internacional do Trabalho	191
<i>António Casimiro Ferreira, Irina Bettencourt Pereira e Marina Pessoa Henriques</i>	
Capítulo 10 - Parceria Portugal/OIT: Contribuições portuguesas para programas operacionais da OIT	235
<i>Paulo Bárcia</i>	
Capítulo 11 - Centenário da Organização Internacional do Trabalho: A Participação da Região Autónoma da Madeira no Contexto da Delegação Portuguesa	245
<i>Rui Gonçalves da Silva</i>	



Parte III
Áreas laborais e o papel da OIT

Capítulo 12 - O Direito internacional marítimo da OIT	253
<i>Maria Teresa Paccetti e Maria Liseta Caetano</i>	
Capítulo 13 - A reparação dos acidentes de trabalho em Portugal e as influências do modelo de proteção social da OIT	265
<i>Teresa Maneca Lima</i>	
Capítulo 14 - A posição das mulheres trabalhadoras num mundo em evolução. Uma jornalista portuguesa na Conferência Internacional do Trabalho	291
<i>Albertina Jordão</i>	
Capítulo 15 - A cooperação técnica entre a OIT e Portugal	303
<i>Mafalda Troncho e Cristina Rodrigues</i>	
Capítulo 16 - Parceria Portugal-OIT. O Programa JADE: um exemplo de cooperação técnica descentralizada	327
<i>Carlos Castro Almeida</i>	
Capítulo 17 - O Papel da OIT no combate ao Trabalho Infantil em Portugal	335
<i>Maria Josefina Leitão e Joaquina Cadete Phillimore</i>	
Capítulo 18 - Assistência técnica da OIT a Portugal na área do Emprego Jovem	345
<i>Paulo Feliciano e Vítor Moura Pinheiro</i>	
Reflexões Finais	
OIT – Portugal: uma relação com história, uma relação com futuro	
Democracia, Tripartismo e Concertação Social	357
<i>Henrique Nascimento Rodrigues</i>	
O trabalho no futuro: contextualizando a relação entre Portugal e a OIT	381
<i>Helena André</i>	

07

Parte II - Da consolidação da democracia à agenda do trabalho digno O sistema português de resolução dos conflitos de trabalho: Dos modelos paradigmáticos às organizações internacionais¹

ANTÓNIO CASIMIRO FERREIRA²

1. INTRODUÇÃO

Apesar das diferentes tradições, padrões, culturas sócio-jurídico-laborais, e dos diferentes ritmos de transformação das sociedades nacionais, o processo de juridificação das relações laborais e a institucionalização dos modernos sistemas de relações industriais assumiram-se desde cedo como fenómenos globais.

À semelhança de outros fenómenos globais, eles têm uma matriz local, neste caso associada aos fenómenos da industrialização e as modificações do «espaço da produção» (Santos, 1995) ocorridos nas sociedades do capitalismo desenvolvido. Estamos perante modelos de relações laborais e de direito de trabalho construídos tendo por referência o contexto das sociedades ocidentais, que configuram o que Santos (1995) designa por «localismo globalizado». A incidência deste modelo a escala global fica patente, por exemplo, nos legados pós-coloniais deixados pelas tradições francófona e anglófona em matérias como a da organização dos sistemas de relações laborais e a das culturas jurídicas laborais.

¹ O presente texto foi originalmente publicado, em 2002, na obra *A Teia global: Movimentos Sociais e Instituições*, José Manuel Pureza e António Casimiro Ferreira [org.], Capítulo 4, Edições Afrontamento, pp. 103-123.

² Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Investigador do Centro de Estudos Sociais.

Por outro lado, as relações laborais e o direito do trabalho são domínios onde, desde cedo, se reconhecem processos normativos e institucionais de internacionalização e de mundialização, sendo neste sentido áreas que configuram uma «velha globalização».³

A crescente importância dos processos de globalização no mundo do trabalho têm conduzido a uma maior protagonismo das agências transnacionais da área sociolaboral. No que diz respeito às relações entre a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Comunidade Europeia reforçaram-se as articulações entre as duas organizações. A aceitação conjugada da «solução da autonomia dos Estados-membros da OIT» e do «princípio comunitário da subsidiariedade» parecem concorrer para uma política sociolaboral convergente em muitos aspectos. O resultado mais visível da internacionalização e europeização do mundo do trabalho, traduz-se na crescente influência de factores externos sobre os ordenamentos e sistemas jurídico-laborais nacionais. Apesar da preocupação de atender à diversidade das situações e das possibilidades e preferências de cada país, a existência de uma normatividade produzida fora dos contextos e espaços nacionais, mas influenciando estes, manifesta-se em muitos aspectos, como se pode conferir pela capacidade de interferência das normas e convenções da OIT e do direito social comunitário, de que é bom indicador, por exemplo, o ritmo nacional de adopção, ratificação e transposição das normas internacionais.⁴

Refiram-se ainda as tentativas de criação de um sistema de relações industriais europeu, a introdução de novos espaços de diálogo social comunitário que têm contribuído para a «desnacionalização» dos níveis de negociação e, sobretudo, a crescente preocupação com a política social europeia associada à tentativa de construção do modelo social europeu.⁵

A ponderação da importância dos factores exógenos é um dos elementos considerados pela análise comparativa, nomeadamente quando se coloca a questão de saber se e a «convergência» ou a «continua diferenciação» a característica chave das relações laborais nos países da Europa Ocidental (Ferner e Hyman, 1998: XI). As complexas interações observadas entre as tendências transnacionais, normalmente perspectivadas como concorrendo para a defesa das teses da «convergência» e a persistência de padrões históricos e de específicas instituições nacionais apoiando os argumentos de sinal contrário, dificultam a discussão desta proble-

³ Sobre os primórdios do surgimento do sindicalismo e da elaboração das normas internacionais do trabalho confira-se Costa, 1997 e 1998, e Veiga, 1994: 34 ss.

⁴ Os diferentes ritmos ou «velocidades» nacionais de ajustamento ao modelo social europeu têm sido analisados, entre outros, por Crouch (1996). O mesmo raciocínio por analogia pode ser aplicado ao ritmo de ratificação das convenções da OIT com tudo o que ele implica em termos de controlo da aplicação das mesmas.

⁵ Em matéria de direito social em geral e de direito do trabalho em particular é de salientar - para além dos Tratados de Roma (1957) e de Bruxelas (1965), do Tratado e Acto de Adesão de Portugal e Espanha às Comunidades Europeias (1985) e do Acto Único Europeu (1986) - a publicação da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, adoptada pelo Conselho Europeu em 14 de Dezembro de 1989, e o Protocolo sobre Política Social anexo ao Tratado de Maastricht [1992]. A este propósito, consultar Veiga (1994: 72 e 771). Para uma análise dos resultados da aplicação da Carta, consultar Europe Sociale n.º 1/92 e n.º 1/90.

mática. Refira-se que investigações recentes têm sublinhado a importância da capacidade de resposta e de resistência das instituições nacionais ao impacto e às pressões dos processos de «destruição»/ «criação» institucionais transnacionais.⁶

Estas análises contrapõem-se ao diagnóstico padronizado e uniformizador das teses da convergência apoiadas na hipótese da teoria da regulação,⁷ de que a passagem do regime fordista de acumulação para o regime pós-fordista terá conduzido à consequente e ajustada transformação das instituições do mundo do trabalho, verificando-se assim uma convergência entre as transformações dos sistemas de relações laborais e o modelo pós-fordista.

O objectivo deste texto e o de prolongar a discussão sobre as teses da convergência ou da diferenciação entre os sistemas de relações laborais e de direito do trabalho para o domínio específico dos sistemas de resolução dos conflitos laborais.

Admite-se, como hipótese, que o modo como os sistemas de relações laborais têm sido afectados pelos fenómenos da globalização varia em função do impacto e da pressão dos elementos exógenos e das respostas locais que se vão gerando através de um processo dialético descrito como sendo de globalização/localização e de localização/globalização (Santos, 1995). A interrogação que se coloca e a de saber até que ponto os processos de «globalização de alta intensidade» a que o «espaço da produção» têm estado sujeito, se fazem sentir no domínio específico das normas e instituições onde tradicionalmente ocorrem as práticas de resolução e composição dos conflitos laborais.

A interrogação inicial desdobra-se em duas sub-questões: a primeira pretende conferir se a maior capacidade de interferência da OIT e da União Europeia (UE) nos sistemas de relações laborais dos Estados-membros contribuíram ou não para a harmonização dos sistemas de resolução dos conflitos; a segunda questão coloca a interrogação de saber até que ponto se fizeram sentir as influências dos factores exógenos nos processos de reforma e de criação institucional dos instrumentos de resolução dos conflitos de trabalho portugueses depois de 1974.

⁶ Confirmam-se neste sentido os argumentos de Ferner e Hyman (1998), Visser (1996), entre outros.

⁷ Como se compreende o que esta em causa não é o questionamento dos contributos da teoria da regulação para a análise sociológica das relações laborais mas sim o reducionismo subjacente aos argumentos que defendem deterministicamente, a colagem entre a transição dos modelos de regulação e a transformação geral dos sistemas de relações laborais. Pode também referir-se que a teoria da juridificação das relações laborais de S. Simitis conduz a uma leitura unidimensional e monocausal das relações de trabalho, característica que partilha com a teoria da regulação. De entre os autores que relativizam a importância do fenómeno da industrialização para o processo de juridificação, contrariando assim a hipótese de S. Simitis, podem consultar-se Otto Kahn-Freund (1977) e Clarke Wedderburn (1987: 66).

2. Os sistemas de resolução dos conflitos laborais: da regra da diversidade às tentativas de harmonização

Na generalidade dos países ocidentais, o processo de juridificação das relações laborais e a institucionalização dos sistemas de relações industriais, são duas tendências paralelas e inter-relacionadas. Em termos ideais típicos, o seu desenvolvimento é impulsionado pelo tipo de relacionamento que se estabelece no mundo do trabalho, entre o Estado e a sociedade civil, sendo de sublinhar a importância do período do pós-Guerra, e de constituição dos Estados Providência, na consolidação dos requisitos económicos, sociais, políticos e jurídicos necessários à definição dos designados modelos paradigmáticos dos sistemas de relações laborais e do direito do trabalho.

Se, por um lado, as «análises estilizadas» e sincrónicas do mundo do trabalho permitem reconhecer o conjunto de características e de regularidades comuns aos sistemas de relações laborais ocidentais de modo a estabelecer o «modelo paradigmático», as análises comparativas, por outro lado, têm chamado a atenção para a importância da diversidade e singularidade de cada um desses sistemas (ver Crouch, 1993; Waarden, 1995; Ferner e Hyman, 1998).

As especificidades nacionais tornam-se muito evidentes quando comparamos os diferentes modelos nacionais de resolução dos conflitos de trabalho (ver Blanpain, 1995). Neste domínio, o papel dos Estados na regulação das relações de trabalho permanece em larga medida intacto, sendo visível a importância da sua intervenção na manutenção da «paz social» e da *rule of law*.

Com efeito, os Estados nacionais continuam a deter uma enorme centralidade na criação e manutenção das formas de gestão dos conflitos laborais.⁸ A função de mediação e arbitragem social desenvolvida pelo Estado nos conflitos entre os parceiros sociais permanece como uma das suas funções básicas fornecendo os enquadramentos normativos e institucionais quer estes se baseiem nos princípios da intervenção estatal directa, do neocorporativismo, ou da autoregulação. Existe por isso uma forte relação entre os princípios e modelos de regulação sociopolítica e os modos de resolução e de composição dos litígios laborais.

Vale a pena sublinhar a este propósito que Estados como o inglês, o francês, e o alemão, normalmente citados como arquétipos de um certo tipo de intervenção estatal no mundo laboral (respectivamente neocorporativa, estatista e pluralista liberal) geram consonantes modelos de resolução de conflitos de trabalho.

Assim, no caso da Alemanha, o sistema de resolução dos conflitos individuais e colectivos é regulado legislativamente de uma forma muito pormenorizada sendo no entanto dada prioridade ao que as partes estabeleçam voluntariamente. A centralidade dos tribunais de trabalho que têm uma estrutura tripartida e os mecanismos de arbitragem associados ao modelo «demo-

⁸ Segundo Waarden 1995: 109 ss.) a intervenção do Estado neste domínio pode ser agrupada em cinco categorias: regulação; apoio; mediação e arbitragem; fornecedor de serviços colectivos; e empregador.

cracia no trabalho» são as principais características do sistema. O sistema francês evidencia as marcas do intervencionismo estatal não obstante o reconhecimento da existência de múltiplas «formas alternativas de resolução dos litígios e dos «conseils des Prud'hommes». O envolvimento da Inspeção do Trabalho e a possibilidade de qualquer tribunal poder ser chamado a intervir num conflito emergente da legislação social ou laboral são dois traços marcantes do sistema. Contrariamente ao que ocorre nos casos alemão e francês, na Grã-Bretanha é dada prioridade aos procedimentos voluntários estabelecidos entre as partes no sentido de resolverem os conflitos laborais. Os princípios da não intervenção estatal e do voluntarismo das partes reconhecem-se em organismos que visam a conciliação e a arbitragem, como o ACAS (*Advisory, Conciliation and Arbitration Service*) e o CAS (*Conciliation and Arbitration Service*) e em procedimentos informais ou formais de resolução de litígios (*grievance procedures*).

Para além das características associadas a cada um dos três tipos ideais de intervenção estatal no mundo do trabalho e dos respectivos sistemas de resolução de conflitos laborais a que dão origem, importa sublinhar a grande variedade de sistemas existentes em diferentes países.

Com efeito, ainda que nesta matéria seja possível reconhecer elementos comuns entre os diferentes sistemas, a grande diversidade de modelos e soluções e a regra, como se pode conferir nos quadros seguintes. Assim, encontramos países que conjugam «formas alternativas de resolução dos conflitos» laborais institucionais ou não institucionais com a intervenção judicial, países em que a intervenção judicial assume a forma de jurisdição ordinária e países em que a intervenção judicial é feita a partir de tribunais de trabalho ou tribunais industriais.

A grande diversidade de modelos e sistemas de resolução dos conflitos de trabalho detectáveis nos vários países e em si mesmo indicador da falta de convergência entre os sistemas de resolução dos conflitos. Deste modo, e contrariamente ao que sucede noutros domínios laborais, detectamos uma falta de harmonização e de uniformização nas regras procedimentais sobre a resolução dos conflitos laborais -regras essas que em conjunto com as que regulam a negociação colectiva e as formas de participação fazem parte do núcleo duro que constitui o Network ou Web Rules dos sistemas de relações industriais (Dunlop, 1993; Caire, 1987: 378). Esta diversidade é regra, mesmo que consideremos apenas os países que são simultaneamente Estados-membros da União Europeia e da OIT.

Um dos factores que concorre para a manutenção da grande diversidade de soluções nacionais em matéria da composição dos conflitos deriva das orientações seguidas nomeadamente pela UE e pela OIT, que sobre esta matéria se revelam relativamente contidas deixando uma larga margem de manobra aos Estados-membros.⁹

⁹ No que especificamente diz respeito à criação de estruturas supra-nacionais de resolução dos conflitos laborais, a OIT tem desempenhado um papel importante através da «jurisprudência», resultante da actividade do «Comité de Liberdade Sindical», o mesmo se podendo dizer da possibilidade de recurso para o Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia.

No entanto encontramos indícios recentes na actividade das agências transnacionais de reequacionamento desta temática. É neste sentido que devemos interpretar os agendamentos nas actividades da OIT do tema da resolução de conflitos laborais, em moldes que questionam a dicotomia conflito declarado/ formas de sua resolução, substituindo-se esta por temas como o da prevenção dos conflitos.

Outra área de influência da OIT reconhece-se nas orientações e princípios sugeridos ao nível das formas de composição dos conflitos. Contudo, esta intervenção assume um carácter limitado decorrente das especificidades nacionais. Em relação à OIT, «as normas internacionais do trabalho sobre a resolução dos diferendos têm um carácter geral e reflectem a diversidade dos sistemas existentes» (cf. OIT, 1999), o que fica patente pela análise de conteúdo das convenções e recomendações sobre esta matéria.¹⁰

Refira-se, no entanto, que em finais da década de noventa, o tema da resolução dos conflitos laborais readquire maior visibilidade na sequência das reuniões preparatórias da Conferência da OIT, programada para 2001, pelo Conselho de Administração. A agenda que foi delineada, sobre as reformas a introduzir nos instrumentos de resolução de conflitos laborais, reflecte as tensões e divergências entre os membros do Conselho de Administração. Uma das tensões mais evidentes relaciona-se com a reforma das legislações laborais no âmbito da prevenção, redução e resolução eficaz dos conflitos. Assim, verifica-se a existência de «divergências de pontos de vista entre os membros do Conselho de Administração em relação à questão de saber se este tema deve ser objecto de uma discussão geral ou de uma acção normativa» (OIT, 1998).

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

Quanto ao conteúdo das discussões uma das preocupações essenciais recai sobre a necessidade de reformar a legislação e procedimentos laborais, assim como instaurar e reforçar os sistemas e mecanismos próprios para assegurar a acessibilidade, a eficiência, a equidade e

¹⁰ Segundo a OIT os instrumentos e as normas relevantes são as seguintes: a Convenção n.º 87, sobre a liberdade sindical e a protecção do direito sindical (1948); a Convenção n.º 98 sobre o direito de organização e negociação colectiva (1949); a Convenção n.º 151 sobre as relações de trabalho na função pública (1978); a Convenção n.º 154 sobre a negociação colectiva (1981); a Recomendação n.º 130 sobre a apreciação das reclamações (1967); a Recomendação n.º 91 sobre as convenções colectivas (1951); a Recomendação n.º 92 sobre a conciliação e a arbitragem voluntária (1951); a Recomendação n.º 159 sobre as relações de trabalho na função pública (1978); e a Recomendação n.º 163 sobre a negociação colectiva (1981).

a confiança das partes (cf. OIT, 1999). Num dos seus últimos documentos de trabalho (Março, 1999), o Conselho de Administração debruça-se sobre as novas tendências no domínio da prevenção e resolução dos conflitos de trabalho, destacando, entre elas, o surgimento de estratégias, de técnicas e de modelos inovadores em matéria de negociação, de resolução dos conflitos e de solução conjunta de problemas, assumindo a forma de medidas e programas activos e criativos, visando estimular as partes a passar de uma relação de afrontamento a uma relação de conciliação, de trabalho de equipa e de cooperação.

A Conferência Internacional do Trabalho de 2001 decidiu eleger como temas a Promoção das Cooperativas e a Segurança Social, deixando de lado a problemática da Resolução dos Conflitos de Trabalho, matéria que no entanto volta a ser ponderada na preparação da Conferência de 2002.

Também no quadro da União Europeia se constata que os temas do dialogo social, da democracia no trabalho, das formas de participação directa e indirecta nas empresas, da cooperação e do partenariado, tendem a substituir as clássicas colocações da problemática da conflitualidade laboral.

A União Europeia estabeleceu algumas normas laborais relevantes para esta temática, as quais se encontram inseridas na Carta Social Europeia e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais, recentemente enquadradas pelo Tratado de Maastricht e, posteriormente, pelo Tratado de Amsterdão de 1997. No entanto, os modos de composição dos conflitos laborais não foram alvo de um processo de harmonização do direito comunitário, contrariamente ao que têm sucedido noutros domínios.

A Carta Social Europeia identifica princípios que estão em relação directa com os sistemas de relações laborais em geral e por esta via com as formas de resolução dos conflitos de trabalho. Refiram-se por exemplo as normas respeitantes à liberdade de associação e negociação colectiva e direitos de informação, de consulta e de participação.

Na sequência da conjuntura grevista dos anos 60 e 70, a Comissão Europeia levou a cabo um trabalho de pesquisa cujas conclusões chamavam a atenção para o tema da participação, ao nível da empresa e das instituições, como uma forma de estabilizar os conflitos. Sugeria igualmente a necessidade de se proceder a uma reforma da excessiva rigidez dos procedimentos de composição dos conflitos por forma a flexibilizar e facilitar a conciliação, a arbitragem e a mediação.

Se as sociedades europeias modernas e democráticas encaram o direito dos trabalhadores a empreender uma acção conflitual e reivindicativa como um direito fundamental, também é verdade que este direito é considerado um «mal necessário». Vale a este propósito citar a Comissão da UE no seu Livro Verde sobre a democracia no trabalho quando refere que: «a confrontação é igualmente pouco lucrativa e se ela ocorre com muita frequência numa sociedade, cada um dos seus membros ficara mais pobre, o que inclui os que são assalariados» (1976: 24).

Em termos gerais, a temática da resolução dos conflitos laborais na União Europeia deve ser perspectivada no âmbito da prioridade dada aos temas da participação e do diálogo social. O grupo de trabalho inter-departamental, instituído no seio da Comissão Europeia, realça as virtudes da contribuição da participação para a estabilização dos conflitos de trabalho e na promoção de consenso. Mais recentemente, o IX Congresso da Confederação Europeia de Sindicatos sublinha a necessidade de reforçar o diálogo social, de uma forma descentralizada, como metodologia para a regulação das relações laborais (1999). O livro verde sobre o «partenariado para uma nova organização do trabalho» (Comissão das Comunidades Europeias, 1997) e o relatório final sobre «a transformação do trabalho e o futuro do direito do trabalho na Europa» (1999) são dois documentos que corroboram a tendência referida anteriormente.

Na sequência dos argumentos apresentados parece-nos que apesar da pressão da globalização de alta intensidade que têm marcado as transformações no mundo do trabalho, o seu impacto sobre os sistemas de resolução dos conflitos laborais permanece ainda pouco visível do ponto de vista das reformas e processos de transformação institucionais. Sinais de que algumas transformações poderão vir a ocorrer em breve encontramos-os sobretudo nos debates sobre a composição da agenda da Conferência da OIT para o ano 2002. Ao nível da UE é previsível que a crescente atenção prestada à criação de um sistema de relações laborais europeu, a emergência de níveis de negociação colectiva comunitários, a formação de conselhos de empresa e o aprofundamento das formas de diálogo social, participação e partenariado possam vir a contribuir para uma convergência e harmonização comunitária neste domínio. Desiderato que, no entanto, parece de difícil realização pelas implicações que acarreta para os padrões de actuação e relacionamento entre o Estado e os parceiros sociais no plano nacional. Continua a ser prematuro proclamar a ultrapassagem do papel dos Estados nacionais nos sistemas de relações industriais europeus em matéria de resolução dos conflitos laborais.

3. O sistema português de resolução dos conflitos de trabalho: da transição às influências exógenas

Na primeira parte deste artigo sublinhamos duas ideias a respeito dos sistemas e formas de resolução dos conflitos de trabalho: (1) a da persistência de um padrão diversificado de sistemas nacionais de resolução de conflitos que têm permanecido imune as tendências de uniformização supra-nacionais; (2) e a da progressiva retoma de interesse pelo tema por parte da OIT e da UE enquanto tópico da agenda global no campo laboral.

Centramos agora a nossa análise no sistema de resoluções dos conflitos de trabalho português com objectivo de identificar as influências exógenas que recolheu depois de 1974. Esta questão é particularmente importante se atendermos as transformações emergentes dos processos de transição e de consolidação democráticos e ao seu impacto sobre o nosso sistema de relações laborais.

Contrariamente à maioria das situações retratadas anteriormente, em que a institucionalização dos sistemas de relações laborais ocorreu no período do pós-guerra e encontrou a sua sustentabilidade no contexto de expansão do Estado-Providência e de alargamento dos direitos de cidadania social, o sistema de relações laborais português foi sujeito ao curto-circuito histórico introduzido pelo 25 de Abril. O papel desempenhado pelo Estado nos processos de transição e de consolidação democrática necessitou de se ajustar as novas condições políticas, sociais, económicas e jurídicas. Característica marcante do sistema de resolução dos conflitos de trabalho português têm sido a do forte peso do Estado e o relativo apagamento da sociedade civil na busca de soluções e de instrumentos de regulação das relações laborais.

A legitimação das opções no plano nacional e a tentativa de normalização das políticas de regulação das relações laborais tornaram mais visível as influências externas. Deste ponto de vista, a influência da OIT sobre o sistema de relações laborais português e em grande medida imputável a circunstâncias sócio-históricas nacionais.

A interferência desta organização em matéria de resolução dos conflitos de trabalho desempenhou um papel de orientação normativa e de legitimação política, facilitando a passagem entre o modelo de relações laborais herdado do Estado Novo e o modelo de relações laborais democrático. Ela permite, entre outros aspectos, legitimar a tese da necessidade de reduzir a presença do Estado no sistema de relações laborais chamando a atenção para o excessivo peso dos instrumentos administrativos na resolução dos conflitos e sublinhando a importância de se criarem formas de acesso à resolução dos conflitos nomeadamente de base tripartida.

Em Portugal, a especificidade da articulação entre o Estado e a sociedade civil no domínio das relações de trabalho e as consequências resultantes dos processos de transição e consolidação democráticos, propiciaram o surgimento de um sistema de regulação e resolução dos conflitos de trabalho cuja origem normativa e institucional se deve essencialmente ao Estado. A interferência da OIT deve assim ser perspectivada como uma tentativa de «reequilibrar» a relação Estado/sociedade civil no contexto do sistema de resolução dos conflitos de trabalho.

Num curto espaço de tempo «o Estado português corporativo passou por uma transição para o socialismo, uma regulação fordista e um Estado-Providência, e ainda uma regulação neoliberal» (Santos, 1993: 41),¹¹ tornando-se praticamente um truísmo reconhecer a importância das formas de resolução dos conflitos de trabalho para a transição e/ou consolidação dos modos de regulação social levados a cabo pelo Estado.

A normatividade laboral, o sistema de relações laborais e o sistema de resolução dos conflitos de trabalho, em particular, expressam as diferentes lógicas de regulação a que acabamos de aludir. Neles foram vazadas as contradições e vicissitudes dos vários regimes de regulação

¹¹ A este propósito ver igualmente Maria João Rodrigues (1992).

político-social por que têm passado a sociedade portuguesa. Evoluindo de uma forma inadequada aos modos de regulação político-social dominantes, a normatividade laboral traduz-se num corpus sociojurídico de normas heterogêneas e muitas vezes contraditórias entre si. A estrutura normativa e simbólica da normatividade laboral e as práticas sociais que a produzem, exprimem igualmente os vários «compromissos de classe» da sociedade portuguesa, pelo que a força ou fraqueza do associativismo e, sobretudo, a do movimento sindical, têm tido consequências muito concretas na produção e aplicação da normatividade laboral.

A integração do conflito laboral nos mecanismos institucionais de resolução pacífica dos conflitos, operando-se em termos formalísticos e legalísticos (Stoleroff, 1988: 149), não procede de uma relação amadurecida e tendencialmente equilibrada entre o capital e o trabalho, o que impediu uma eficaz institucionalização dos conflitos (Santos, 1988: 26). Ao relativo défice de práticas de classe e a ausência de uma tradição autónoma de negociação entre o capital e o trabalho (Santos, 1988, 1993) correspondeu um processo de juridificação e de intervenção nas relações laborais levada a cabo pelo Estado.

De um ponto de vista evolutivo e de referir que o processo «instável de estabilização, associado a reconstituição do Estado saído da crise revolucionária de 1974-1975, acarretou importantes alterações na correlação das forças sociais, registando-se o cerceamento das políticas distributivas e um recuo dos benefícios económicos e dos direitos sociais. No final da década de 70, as consequências das políticas económicas seguidas anteriormente e a assinatura do primeiro programa de estabilização com o Fundo Monetário Internacional (FMI) (1978) levaram a pressão para a desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho, originando a degradação da relação salarial.¹² Estamos claramente em presença de uma contradição entre os quadros legais que continuam a oferecer ampla protecção aos trabalhadores e as práticas sociais que os violam. A noção de Estado paralelo procura justamente captar esta «confirmação política de uma disjunção ou discrepância no modo de regulação social, nos termos da qual as leis e as instituições do modo de regulação fordista não corresponde, na prática uma relação salarial fordista» (Santos, 1993: 32).

A relação entre o capital e o trabalho reproduz os factores de instabilidade político-social. Por um lado, o capital era demasiado fraco para impor a recusa de uma legislação fordista, mas suficientemente forte para evitar que ela seja efectivamente posta em prática, por outro lado, os trabalhadores eram suficientemente fortes para impedir a rejeição dessas leis, mas demasiados fracos para impor a sua aplicação (cf. Santos, 1993: 32). Ainda assim, a regulação jurídica e institucional do trabalho foi sendo modificada de modo a adequar-se as alterações, entretanto verificadas na conjuntura político e económica.

¹² Para uma análise da economia portuguesa no período considerado, pode consultar-se Reis (1992: 148 ss.).

Num contexto marcado pela discrepância entre os quadros legais e as práticas sociais por um lado, e pelo «empate» ou bloqueamento da relação capital, trabalho, por outro lado, resulta a persistente centralidade do Estado no sistema de resolução dos conflitos de trabalho. Os exemplos da negociação colectiva, dos processos de conciliação e da intervenção administrativa na fixação das condições de trabalho são ilustrativos a este respeito.

Vejamus a situação da negociação colectiva. Ela regista neste período um estado de paralisia que se deve, em grande medida, ao facto de os sindicatos (Intersindical) não quererem fazer concessões aos empregadores preferindo a intervenção directa do Governo nas relações laborais (cf. Barreto, 1992: 469). Da incapacidade do capital e do trabalho conseguirem auto-regular a sua relação, resulta um fluxo político reivindicativo, dirigido ao Estado, para que ele a faça. Disso são exemplos a tentativa de solução dos múltiplos conflitos através de conciliações,¹³ a abundante emissão de portarias de regulamentação de trabalho, o elevado número de arbitragens realizadas e a conciliação obrigatória nos conflitos individuais.

O período de 1974-1975 é marcado pela forte intervenção administrativa na fixação das condições de trabalho, o que se traduz no elevado número de portarias de regulamentação do trabalho (PRT) publicadas. Em muitos casos, a sua utilização substituía-se pura e simplesmente à negociação entre as partes, tendo muitos sectores de actividade visto as suas condições de trabalho reguladas deste modo durante anos consecutivos. Para além de serem utilizadas como forma de resolução de conflitos, existem outros factores que explicam o elevado número de PRT's emitidas nesse período. É o caso da sua utilização como forma de cobertura de zonas brancas da negociação colectiva, sobretudo no sector agrícola, e a emissão de PRT's parciais, respeitantes apenas aos aspectos da negociação em que não houve acordo. Sucedeu igualmente nalguns casos que as PRT's traduzissem o resultado de um acordo firmado entre sindicatos e associações patronais, as quais, entretanto se haviam auto-extinguido ou não obedeciam aos requisitos legais de representação, pelo que não se podia utilizar a via convencional de negociação. Embora nem todas as PRT's emitidas se reportassem à solução de conflitos de trabalho, a sua utilização persistiu muito para além do período revolucionário, reflectindo um padrão de actuação estatal até 1979, caracterizado pela intervenção directa na composição dos conflitos de trabalho.

O processo de estabilização da sociedade portuguesa, marcado pelo surgimento do I Governo Constitucional e pela aprovação da Constituição de 1976, bem como a publicação de legislação restritiva à utilização de PRT's,¹⁴ revela uma quebra significativa da intervenção administrativa na fixação das condições de trabalho. No entanto, será a partir de 1979 que, em definitivo, as PRT's perdem expressão no contexto do sistema de relações industriais, exceptuando-se uma «recu-

¹³ Questão insistentemente referida por sindicalistas e Técnicos da Administração do Trabalho por nós entrevistados.

¹⁴ Cf. Decreto-Lei n.º 164/A-76, de 28 de Fevereiro e Decreto-Lei n.º 887/76, de 29 de Dezembro.

peração» no período de governação do IX Governo Constitucional.¹⁵ Desde então, as poucas que são emitidas têm apenas o objectivo de cobrir zonas brancas da negociação, não resultando por isso de situações de conflito. Seria, no entanto, erróneo supor-se que à nova orientação institucional e legislativa apostada em retirar ao Estado o ónus de uma intervenção mais ou menos coerciva, se seguiu a uma perda da centralidade do mesmo neste processo. Com efeito, à diminuição de portarias de regulamentação de trabalho corresponde um aumento substancial do número de portarias de extensão (PE).¹⁶

Esta tendência é «aparentemente a expressão de uma política de “desintervenção” e de maior aproveitamento dos resultados obtidos por negociação» (Fernandes, 1991: 195). Não se tratando de uma verdadeira perda de centralidade do Estado, parece-nos ser mais correcto falar em alteração qualitativa da intervenção do Estado, que se recoloca estruturalmente numa outra posição. Com efeito, os dados evidenciam que a intervenção administrativa na regulamentação colectiva não baixou a partir de 1979, continuando a revelar valores elevados e tendo mesmo em 1985 e 1986 ultrapassado os valores de 1979 e 1980. Contudo, a lógica de intervenção administrativa a partir de 1979 é bem diferente da que caracterizou o período anterior.¹⁷

Todos os dados que referimos anteriormente concorrem para o entendimento da importância que o recurso aos princípios e orientações da OIT exerceram sobre o sistema de resolução dos conflitos de trabalho português. Sobretudo quando o que estava em causa era reposicionar o papel do Estado na sua função de arbitragem social visando diminuir o peso da sua intervenção na resolução dos conflitos de trabalho.

¹⁵ Em 1979, são publicadas 19 PRT's como forma de resolução de conflitos, 11 em 1980, 5 em 1981 e 3 em 1982. Em 1984, no período de governação do IX Governo, num total de 8 PRT's publicadas, 5 foram resultantes de situações de conflito e 3 de cobertura de zonas brancas, enquanto que em 1985, num total de 14 PRT's publicadas, 7 resultaram de situações de conflito e as outras 7 cobriram zonas brancas de negociação.

¹⁶ Em 1979, foram emitidas 99 PE, 113 em 1980, e 164 em 1981.

¹⁷ Embora as PRT's e as PE's sejam ambas resultado do processo de juridificação da relação capital//trabalho, a prática da extensão de convénios traduz um princípio de base contratual, visto alargar o resultado de uma negociação já realizada. No entanto, o aparente desintervencionismo do mecanismo de extensão, pode ter como efeito dar expressão a um maior intervencionismo estatal. A escolha por um ou por outro tipo de intervenção tem consequências sociológicas, que ultrapassam a mera opção político-administrativa por uma visão mais liberalizante ou mais estatizante do papel do Estado na regulação da relação entre o capital e o trabalho. Se a opção pelas PE's tem como «função manifesta» o aproveitamento dos resultados negociais entre os parceiros sociais, revelando uma intenção de desintervenção do Estado, a sua «função latente» revelara uma intenção de manutenção da intervenção do Estado, num quadro de mudança de modo de regulação através da promoção activa dos parceiros sociais dispostos à negociação e do desenvolvimento de práticas contratuais. Esta questão torna-se problemática num quadro de concorrência entre as duas grandes centrais sindicais sem regras sobre a representatividade dos parceiros sociais, sabendo-se que em certos sectores de actividade, os sindicatos da CGTP dificilmente chegam a acordo, ou não chegam de todo com os representantes do capital, enquanto que os sindicatos da UGT, apostados numa postura de um sindicalismo moderno, dialogante e de estratégia neocorporativa, tendem a concluir mais lapidariamente acordos. Acrescente-se que «as portarias de extensão não têm de incidir sobre convenções ou acordos celebrados entre os sindicatos e associações mais representativos e não pressupõe o acordo delas 00 (Lucena e Gaspar, 1992: 178). Para além disso, na óptica dos sindicatos, as PE são publicadas com grandes atrasos (o que pode prejudicar materialmente os trabalhadores) e geram por vezes uma atitude de suspeição, que tem por base a escolha dos contratos objecto de extensão.

Como forma de avaliar a influência da OIT utilizamos um modelo sóciojurídico que reconhece duas formas básicas de influência: directa e indirecta. As formas de intervenção directa são de dois tipos. As que estão associadas à incorporação no direito nacional de normativos exógenos, de que é exemplo a ratificação de convenções e recomendações (OIT). O segundo tipo reflecte a possibilidade de recurso a instâncias supranacionais como forma de encontrar uma resolução do conflito, como é o caso das queixas apresentadas contra os governos ao Comité de Liberdade Sindical da OIT.

As formas de intervenção indirecta também são de dois tipos. O primeiro reconhece-se na constituição de uma cultura jurídico-laboral internacional, com capacidade de orientação e fornecimento de quadros de referência para a produção da normatividade nacional. O segundo tipo decorre da elaboração de estudos e pareceres sobre as sociedades nacionais.

Nesta análise, atenderemos apenas aos primeiro e segundo tipos de influências indirectas - fornecimento de quadros de referência para a produção da normatividade laboral e elaboração de estudos e pareceres sobre o sistema de relações laborais português, e ao segundo tipo de influência directa - queixas apresentadas ao Comité de Liberdade Sindical contra o Governo português.

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

Da análise de conteúdo realizada tendo por objecto as alusões feitas em matéria de resolução dos conflitos de trabalho no programa do 2º Governo Constitucional (Mário Soares, 1978), encontram-se referências à OIT, em matéria referente às Comissões de Conciliação e Julgamento, salientando-se a necessidade da sua actividade conciliatória prosseguir «de acordo com a Constituição e o princípio do tripartidismo preconizado desde sempre pela OIT».

Também o programa do 3º Governo Constitucional (Nobre da Costa, 1978) refere a necessidade de «rever o regime legal das relações colectivas de trabalho, com adaptação dos princípios consagrados na matéria pela OIT».

Do mesmo modo, o programa do 4º Governo Constitucional (Mota Pinto, 1979) sublinha a necessidade de prosseguir o processo de revisão dos diplomas fundamentais sobre as relações de trabalho «enquadrando-a numa linha de coerência em relação aos princípios informadores constitucionais e aos que decorrem dos instrumentos emanados pela OIT».

No que diz respeito aos «mecanismos de resolução concertada dos conflitos colectivos de trabalho», sugere-se que estes se devem orientar «preferencialmente para o plano da prevenção dos conflitos e para o apoio técnico aos parceiros sociais, no contexto dos princípios apontados pela Convenção n.º 98 da OIT».¹⁸

O 6.º Governo Constitucional (Sá Carneiro, 1980), no sentido de fomentar autonomia dos parceiros sociais, sublinha a necessidade de proceder à «desintervenção administrativa» «quer através da institucionalização de métodos de participação tripartida, na linha do que se preconiza em vários instrumentos da OIT, quer ainda pela sua própria disponibilidade para um diálogo com os parceiros sociais no quadro de um consenso que consolide uma democracia verdadeiramente participada».

De uma forma concomitante à internalização dos princípios da OIT nos programas dos Governos, e solicitado a esta organização a elaboração de estudos sobre o sistema de relações laborais português os quais estarão na base de propostas concretas apresentadas aos Governos.

Devem ser referidos a este propósito o estudo *Employment and basic needs in Portugal* (1979), a Missão Consultiva da OIT decorrente de um pedido de assistência técnica visando a revisão da legislação do trabalho (1979) e o *Rapport au Gouvernement du Portugal sur les travaux de la mission multidisciplinaire du PIACT* (1985).

O pedido de assistência técnica à Organização Internacional do Trabalho antecedeu a publicação do Decreto-Lei 519/79 - o qual introduziu grandes modificações nas relações colectivas de trabalho - e teve como objecto de comentário o Decreto-Lei 164-A/76 de 28 de Fevereiro, então em vigor. Neste documento alude-se aos instrumentos previstos no Decreto-Lei 164-A/76 como forma de regular as relações colectivas de trabalho – convenções colectivas, decisões arbitrais e portarias. A primeira observação feita pela missão da OIT e a de considerar o elevado número de portarias publicadas como meio de resolver os conflitos colectivos e o diminuto número de arbitragens voluntárias realizadas. Considerando-se a necessidade de retirar ao Governo o seu papel de árbitro final dos conflitos colectivos, a opinião do perito e a de que o decorrer eficaz da negociação pode até ficar atrofiado quando um só dos parceiros puder recorrer a um terceiro com poder para impor uma solução.

Para que a nova legislação tenda a assegurar uma melhor aplicação da Convenção n.º 98, o perito sugere que todos os novos processos de solução dos conflitos colectivos sejam concebidos não só como um apoio à negociação colectiva, mas também como métodos de solucionar esses conflitos.

¹⁸ Esta Convenção de 1949 refere-se ao direito de organização e negociação colectiva, foi adoptada na 32.ª sessão da OIT, tendo entrado em vigor em 18/07/1951. Foi ratificada por Portugal em 01/07/1964.

Ainda a este propósito, o BIT (*Bureau International du Travail*)¹⁹ considera mesmo que o problema fundamental que o Governo português enfrenta na escolha de um novo sistema de regulamentação e decidir entre um sistema de autoregulação, ainda com o auxílio dos serviços de conciliação, mediação a arbitragem, ou estabelecer o recurso a uma instância de arbitragem independente.

De qualquer modo, reconhece-se que a revisão do sistema das relações colectivas deve passar por uma fase de transição, uma vez que «a tradição do envolvimento do Estado nos processos sociais e nos conflitos esta demasiado arraigada e a preparação das organizações sócio-profissionais e das empresas para o uso exclusivo de mecanismos autónomos e incipiente para que possa encarar-se como eficaz uma radical inversão do sistema pela via legislativa».²⁰

O perito teceu igualmente considerações várias sobre os órgãos de arbitragem, sobre o reforço da conciliação, sobre a necessidade de negociar de boa fé e sobre a lentidão dos tribunais de trabalho. O resultado visível desta missão do BIT encontramos-lo num conjunto de projectos de diplomas sobre as relações de trabalho, com especial destaque para os que mencionam a possibilidade de criação de um Serviço Nacional de Mediação e Arbitragem e de Comissões de Conciliação e Arbitragens, com incidência na resolução de conflitos individuais de colectivos, medidas nunca levadas à pratica de uma forma sistemática e coe rente ate aos dias de hoje.

Apesar de nenhuma destas propostas ter encontrado acolhimento, o Decreto-Lei 519/79, que alterou o regime das relações colectivas de trabalho, introduziu profundas alterações de sentido liberalizante (Fernandes, 1984) tendo-se reduzido juridicamente o estatismo e as formas de normalização estatal da conflitualidade laboral.

O documento-relatório ao Governo de Portugal sobre os trabalhos da missão multidisciplinar do PIACT 1987 também formula algumas linhas de orientação e de recomendação ao Governo português; dentre elas, são de destacar, no que respeita à função de conciliação, a transformação das comissões de conciliadores da Direcção Geral das Relações Colectivas de Trabalho num colégio de conciliadores que beneficiarão de uma formação técnica reforçada e de uma independência plenamente garantida pelo legislador. Sugestão que não veio a ser acolhida.²¹

O que parece resultar da análise dos documentos e que existe uma recorrente ponderação das orientações da OIT, mesmo que estas não se traduzam em medidas legislativas e em reformas imediatas. Ainda assim, é de sublinhar o «apoio» das orientações da OIT em abono da desintervenção estatal directa no domínio da resolução dos conflitos de trabalho.

¹⁹ Idem.

²⁰ Ver «Memorando e Projectos de diploma sobre o regime das relações colectivas de trabalho», Boletim do Trabalho e Emprego, Revisão de Legislação do Trabalho e Emprego, Separata 1, Lisboa, 11 de Junho de 1979.

²¹ Pode ainda referir-se mais recentemente as críticas dirigidas ao mecanismo de arbitragem obrigatória prevista pelo Decreto-Lei 209/92, formulada pela Comissão de Liberdade Sindical e Negociação Colectiva 1994, considerando nomeadamente que a legislação que permite a uma das partes em conflito ou aos poderes públicos impor unilateralmente o recurso à arbitragem obrigatória não favorece a negociação colectiva.

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

Deixando de lado a análise do processo de funcionamento e dos critérios seguidos pelo Comité da Liberdade Sindical, importa-nos sublinhar o efeito que este exerceu sobre o sistema de relações laborais português depois de 1974. No quadro da sociedade democrática, o princípio da liberdade sindical encontra plena consagração legal quer ao nível constitucional quer ao nível da legislação ordinária. Por isso mesmo as queixas apresentadas contra o Governo português assumem um valor paradigmático.²²

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

Importa realçar no quadro da nossa análise que 13 das 22 queixas existentes são formuladas no período que decorre entre 1981 e 1986. São vários os factores que explicam a concentração num período de cinco anos da maioria das queixas existentes. O período em questão está associado a um contexto de crise económica com forte incidência no sistema de emprego e a fenómenos como o da adesão à CEE (1985), o segundo programa de estabilização do FMI (1983/84), o início de processos de reconversão industrial, mudanças resultantes da introdução de novas tecnologias. Para além destes factores, que enfraquecem a acção reivindicativa dos trabalhadores, acentua-se o pluralismo sindical e a competição entre a CGTP-IN e a UGT. Todos estes elementos concorrem para a hipótese de que as queixas apresentadas à OIT tenham funcionado como uma «válvula de segurança» da conflitualidade laboral num período de instabilidade no sistema de relações laborais em que se questionava o papel de regulação do Estado.

O recurso à OIT foi um importante factor de legitimação das opções políticas seguidas para o mundo do trabalho sobretudo nas décadas de setenta e de oitenta. Independentemente do facto de estarmos perante Governos de esquerda ou de direita, a opção em matéria de resolução dos conflitos de trabalho era clara: substituir a intervenção directa estatal na regulação

²² De resto, não nos podemos esquecer que no período anterior a 1974 foram formuladas somente duas queixas contra Portugal por violação dos direitos sindicais.

das condições de trabalho por princípios de regulação de base tripartida ou auto-regulatória. As análises que realizamos sobre o sistema de resolução dos conflitos de trabalho português noutros locais (Ferreira, 1993, 1994, 1998) demonstraram, no entanto, que o mesmo continua a evidenciar um grande peso do Estado e a debilidade da sociedade civil.

Na actualidade e do ponto de vista normativo e institucional, as formas de resolução dos dissídios laborais portugueses seguem um padrão em tudo semelhante às principais tendências globais que neste domínio se fazem sentir e as quais nos reportamos na primeira parte do texto, exceptuando-se o papel atribuído ao Ministério Público no patrocínio officioso²³ dos trabalhadores.

Nesta matéria temos mesmo o que podemos identificar como um sistema plural e diversificado de resolução da conflitualidade laboral no qual se reconhecem soluções judiciais, formas alternativas de resolução dos litígios formais e informais, possibilidade de intervenção estatal, etc.

No entanto, o sistema de resolução dos conflitos laborais português é um sistema débil e bloqueado que evidencia uma forte discrepância entre as possibilidades legais e as práticas sociais. Sendo débil, está mais aberto às pressões exógenas, ao papel desempenhado pelo Estado, à situação da economia nacional e aos poderes de facto. Estando bloqueado, impede a organização e coordenação interna, promove a inefectividade dos direitos laborais e permite os com portamentos «free ride». Esta é uma questão perturbante, tanto mais que as formas de resolução dos conflitos laborais fazem parte do núcleo duro dos sistemas de relações laborais e são peças fundamentais para tornar mais democráticas e mais cívicas as relações laborais.

Bibliografia

Barreto, José (1992), «Portugal: Industrial Relations Under Democracy», in Anthony Ferner; Richard Hyman (orgs.), *Industrial Relations in the New Europe*. Londres: Blackwell, 395-426.

Blanpain, R. (1995), «Industrial disputes», in *International Encyclopedia for Labour and Industrial Relations*. Deventer, Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers.

Caire, Guy (1987), «Naissance d'un système de relations professionnelles: le Portugal après Avril 1974», *Travail et Société*, 12(2), 367-386.

Clark, Jon; Lord Wedderbuen (1987), «Juridification – a Universal Trend? The British Experience in Labour Law», in Gunther Teubner, *Juridification of Social Spheres*. Nova Iorque: Walter de Gruyter, 163- 190.

²³ Com efeito, de acordo com um estudo comparado sobre as jurisdições do trabalho, realizado em 1990, Portugal é o único país da UE em que o patrocínio officioso dos trabalhadores e suas famílias exercido pelo Ministério Público.

Comissão das Comunidades Europeias (1976), *Livro Verde sobre a democracia no trabalho*. Luxemburgo: Direcção-Geral do Emprego, Relações Laborais e Assuntos Sociais.

Comissão das Comunidades Europeias (1997), *Livro Verde sobre o partenariado para uma nova organização do trabalho*. Luxemburgo: Direcção-Geral do Emprego, Relações Laborais e Assuntos Sociais.

Comissão Europeia (1999), *Transformation of Labour and Future of Labour Law in Europe*. Luxemburgo: Commission Européenne.

Confederação Europeia de Sindicatos, CES (1999), *Résolution Générale sur la politique syndicale. IX Congres Statutaire*. Bruxelas: CES.

Costa, Hermes Augusto (1997), *Os desafios da globalização ao sindicalismo: Contributos para uma perspectiva portuguesa*. Coimbra: Faculdade de Economia (Dissertação de Mestrado em Sociologia).

Costa, Hermes Augusto (1998), «A globalização do sindicalismo como desafio: a adesão da CGTP à CES», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 51, 69-107.

Crouch, Colin (1993), *Industrial Relations and European State Transitions*. Nova Iorque: Oxford University Press.

Crouch, Colin (1996), «Revised Diversity: From the Neo-Liberal Decade to beyond Maastricht», in Ruysevelt; Jelle Visser (orgs.), *Industrial Relations in Europe*. Heerlen: Open University, Sage, 358-375.

Dunlop, John (1993), *Industrial Relations Systems*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.

Fernandes, António Monteiro (1984), *Direito do Trabalho*. Coimbra: Almedina.

Fernandes, António Monteiro (1991), *Direito do Trabalho*. Coimbra: Livraria Almedina.

Ferner, Anthony; Hyman, Richard (orgs.) (1998), *Industrial Relations in the New Europe*. Londres: Blackwell.

Ferreira, António Casimiro (1993), *Contributos para uma análise sociológica das formas de resolução dos conflitos colectivos de trabalho*. Coimbra: FEUC.

Ferreira, António Casimiro (1994), «O Estado e a resolução dos conflitos de trabalho», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 39, 89-118.

Ferreira, António Casimiro (1998), «Da participação do Estado e da sociedade civil na resolução dos conflitos de trabalho», in AAVV, *Debate sobre a administração e justiça do trabalho*. Lisboa: Conselho Económico e Social, 53-118.

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

Lucena, Manuel de; Gaspar, Carlos (1992), «Metamorfoses corporativas? - associações de interesses económicos e institucionalização da democracia em Portugal (II)», *Análise Social*, 115, 135-187.

OIT (1979), *Employment and Basic needs in Portugal*. Genebra: ILO.

OIT (1987), Relatório da missão multidisciplinar do PIACT, *Para a melhoria das condições e do ambiente de trabalho*. Lisboa: OIT.

OIT (1997), GB. 270/2, 270ª sessão. Genebra.

OIT (1998), GB. 271/4/1, 271ª sessão. Genebra.

OIT (1999), GB. 27473, 274ª sessão. Genebra.

OTT (1985), Rapport au Gouvernement du Portugal sur les travaux de la mission multi disciplinaire du PIACT. Genebra/Lisboa.

Reis, José (1992), *Os espaços da indústria: A regulação económica e o desenvolvimento local em Portugal*. Porto: Afrontamento.

Rodrigues, Maria João (1992), *O sistema de emprego em Portugal: Crise e mutações*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Santos, Boaventura de Sousa (1988), «Uma cartografia simbólica das representações sociais: Prolegómenos para uma concepção pós-moderna do Direito», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 24, 139-172.

Santos, Boaventura de Sousa (org.) (1993), «O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: O caso Português», in B. S. Santos (org.), *Portugal. Um retrato singular*. Porto: Afrontamento, 17-56.

Santos, Boaventura de Sousa (1995), *Toward a New Common Sense - Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. Nova Iorque: Routledge.

Separata Boletim do Trabalho e Emprego - Revisão de Legislação do Trabalho e Emprego (1979), *Memorando e projectos de diploma sobre o regime das relações colectivas de trabalho*. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

Separata Boletim da Trabalho e Emprego. Revisão de Legislação do Trabalho e Emprego (1979), *Relatório sobre uma missão consultiva do BIT sobre a Legislação do Trabalho em Portugal*. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

Stoleroff, Alan (1988), «Relações industriais e sindicalismo em Portugal», *Sociologia: Problemas e Práticas*, 4.

Veiga, João Motta (1994), *Lições de Direito do Trabalho*. Lisboa: Universidade Lusíada.

Visser, Jelle (1996), «Traditions and Transitions in Industrial Relations: a European View», in Ruysseveldt; Jelle Visser (orgs), *Industrial Relations in Europe*. Heerlen: Open University, Sage, 175-204.

Waarden, Frans van (1995), «Government Intervention in Industrial Relations», in Ruys seveldt et al. (orgs.), *Comparative Industrial & Employment Relations*. Heerlen: Open University, 109-133.

