



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](mailto: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](http://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](http://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 Godinho* .....21

Presidente da Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP),  
*Eduardo de Oliveira e Sousa* .....27

Presidente da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP),  
*João Vieira Lopes* .....31

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 Calheiros* .....49

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



## Parte I Diálogos na História

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



## Parte II Da consolidação da democracia à agenda do trabalho digno

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



### Parte III Áreas laborais e o papel da OIT

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







## Prefácio

GUY RYDER - Diretor-geral da OIT

Portugal é um dos membros fundadores da OIT, e a riqueza da relação entre as duas partes merece ser documentada para referência futura. Saúdo, assim, esta iniciativa da OIT-Lisboa, reconhecendo o interesse que esta relação tem merecido por parte da academia e de atores-sociais e que permitiu a construção de um importante acervo compilado agora neste livro.

Também deve ser sublinhada a variedade de ângulos e temas dos artigos aqui reunidos, permitindo uma visão integrada de uma história comum, marcada por contextos internacionais e nacionais. Estes explicam os altos e baixos da nossa relação centenária, que nos conduziu até onde nos encontramos hoje, um lugar de forte colaboração e de valores partilhados.

De facto, desde 1974, que Portugal tem demonstrado um compromisso sólido com os princípios e valores da OIT e, em décadas recentes, com a sua Agenda do Trabalho Digno, pertencendo ao top 20 dos Estados-membros com um maior número de Convenções ratificadas.

O caminho que fizemos em conjunto pode, de uma forma geral, ser dividido em cinco momentos históricos principais.

**Um período de proximidade subsequente à criação da OIT.** É interessante notar que a norma que estabeleceu um máximo de oito horas diárias de trabalho e 48 horas de trabalho semanal foi transposta para a legislação nacional em 1919, embora a ratificação da Convenção (N.º 1) só tenha ocorrido em 1928. Pode dizer-se que Portugal foi pioneiro em termos de legislação no âmbito do tempo de trabalho e da proteção de mulheres e crianças no trabalho.

**Esta relação conheceu um longo período de tensão crescente durante o Estado Novo.** Entre 1933 e meados dos anos 50, a relação foi essencialmente formal e apenas uma Convenção foi ratificada (C (N.º 45) relativa ao emprego de mulheres em trabalhos subterrâneos). De 1956 até ao final da década de 60, nota-se uma tentativa, da parte de Portugal, de obtenção de validação internacional através de organizações internacionais como a OIT. A ratificação da Convenção (N.º 29) sobre trabalho forçado ou obrigatório e da Convenção (N.º 111) sobre a discriminação em matéria de emprego e profissão constituem tentativas nessa direção. Contudo, tal não permitiu esconder as divergências crescentes. Portugal foi acusado de violar direitos no trabalho tornando-se alvo da primeira Comissão de Inquérito - alguma vez desencadeada pela OIT - a respeito de trabalhos forçados nas suas colónias (1961).

**De 1974 e até 1986,** ano em que Portugal adere à Comunidade Económica Europeia (CEE), assistimos a uma reaproximação entre Portugal e a OIT. Durante esse período, Portugal ratificou 35 Convenções e tiveram lugar várias missões técnicas da OIT. Portugal foi o primeiro país europeu a solicitar o apoio da OIT no desenho de um programa de desenvolvimento. Beneficiou igualmente do Programa Internacional da OIT para a Melhoria das Condições e do Meio de Trabalho. Será, porventura, por esta razão que alguns dos artigos que agora se publicam se referem à forma como essa relação influenciou reformas sócio laborais, legislação, políticas e instituições e, por último, contribuiu para a entrada de Portugal na CEE.

Em 1987, Mário Soares tornou-se no primeiro Presidente da República Portuguesa a tomar a palavra na Conferência Internacional do Trabalho, expressando uma promessa que Portugal manteve até hoje: «reconquistada a democracia plena e uma vez integrado de pleno direito na Comunidade Europeia, [Portugal] Estado de Direito essencialmente preocupado com a solidariedade social e a justiça, será sempre um parceiro empenhado nos grandes objectivos da Organização Internacional do Trabalho, que tanto tem contribuído para a humanização e melhoria das condições de trabalho no Mundo».

**Após a adesão à CEE e até meados da década de 90,** a OIT esteve menos presente no país. Apesar disso, seis Convenções foram ratificadas, incluindo uma fundamental, a Convenção sobre a idade mínima (N.º 138). Um projeto piloto de cooperação técnica OIT-Portugal teve lugar, apoiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (1986-1990), com o objetivo de formar jovens para se tornarem agentes de desenvolvimento em regiões de emigração. O projeto foi desenvolvido de forma descentralizada, envolvendo atores relevantes a nível nacional, regional e local. Em 1992, Portugal assumiu pela primeira vez, e até agora única, a presidência da Conferência Internacional do Trabalho através do delegado governamental, Nascimento Rodrigues.

**Nas últimas duas décadas e meia,** registou-se um salto qualitativo nas relações entre Portugal e a OIT. Começou na segunda metade da década de 90 com o apoio de Portugal à Agenda do Trabalho Digno e foi reforçado pelo financiamento de Portugal a projetos de cooperação

técnica nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e, mais tarde, a Timor-Leste. Portugal tem integrado, de forma consistente, o conjunto dos 15 doadores bilaterais mais significativos da OIT.

Muito poderia ser destacado da nossa parceria ao longo dos últimos anos, mas eu gostaria de sublinhar três importantes momentos. Primeiro, a relevância de dois inquéritos estatísticos sobre trabalho infantil (1998 e 2001) que tiveram lugar com a assistência do IPEC (Programa Internacional da OIT para a Eliminação do Trabalho Infantil). Por um lado, porque a experiência de Portugal de combate ao trabalho infantil se tornou uma referência internacional e, por outro, porque nos ofereceu uma importante abordagem a esta matéria no mundo desenvolvido.

O segundo momento, muito simbólico, diz respeito à abertura, em 2003, de um Escritório da OIT em Portugal como resultado da excelente relação entre as duas partes.

Finalmente, gostaria de destacar o nosso trabalho conjunto durante a última crise e ao longo do período de recuperação. A Declaração de Oslo (abril de 2013) apelou à OIT para que estivesse mais presente nos países europeus mais afetados pela crise. Neste quadro, desenvolvemos um importante estudo «Enfrentar a crise do emprego em Portugal» e assegurámos – a pedido do Governo – assistência técnica na área do emprego jovem (Garantia Jovem) e através da partilha de boas práticas de legislação laboral em várias áreas (análises comparativas). Durante a recuperação, tivemos também a oportunidade de produzir um novo estudo – mais uma vez a pedido do Governo de Portugal e em consulta com os parceiros sociais – sobre «Trabalho digno em Portugal 2008-2018: da crise à recuperação». Estes estudos foram apenas possíveis porque ganhámos a confiança do país ao longo dos anos. Mais significativamente, provaram a importância da missão da OIT no mundo desenvolvido e providenciaram-nos importantes conhecimentos.

O relato de todo este trabalho colaborativo, e muito mais, é apresentado em detalhe nas páginas seguintes. Espero que estas reflexões contribuam para o aprofundamento da investigação e do debate. Acima de tudo, desejo que os bons resultados que testemunham possam ser reforçados e ampliados no futuro, se me permitem a expressão, deste casamento feliz.

Duas palavras finais para os constituintes tripartidos portugueses. Primeiro, para expressar a nossa gratidão pelo apoio que nos asseguraram nas últimas décadas. Estou convencido que a nossa relação foi e continua a ser frutuosa para todos – para benefício de trabalhadores e trabalhadoras, suas famílias, empresas e economia e sociedade portuguesa, em geral.

Finalmente, acredito que Portugal tem estado comprometido, mesmo nas circunstâncias mais difíceis, com políticas cujo sucesso é o resultado da parceria e do diálogo, da adequada gestão das questões de justiça social a par da abertura à economia global. É por isso que a voz de Portugal, o seu exemplo e valores contam tanto no mundo. Com esta abordagem, podemos não só enfrentar as incertezas do presente, mas também construir, em conjunto, a partir das conquistas do passado, os próximos 100 anos.





## Notas Introdutórias

MAFALDA TRONCHO - Diretora da OIT-Lisboa

As comemorações do centenário da OIT ganharam uma dimensão muito significativa na Conferência Internacional do Trabalho (CIT) de 2015. O diretor-geral da OIT, Guy Ryder, apresentou o seu relatório «O futuro do trabalho – Iniciativa do Centenário», que antecipou a comemoração dos 100 anos da Organização e mereceu um forte apoio tripartido. Através da Iniciativa sobre o Futuro do Trabalho e de outras seis Iniciativas<sup>1</sup>, pretendia-se aproveitar o momento para pensar o futuro. Isto é, preparar a OIT para as mudanças do mundo do trabalho de forma a contribuir para uma globalização mais justa, um desenvolvimento mais sustentável, um crescimento gerador de empregos e o acesso a trabalho digno.

Desde 2015, a OIT-Lisboa organizou a sua atividade de forma a promover em língua portuguesa, em colaboração com os constituintes tripartidos nacionais, outros parceiros nacionais e CPLP, o debate em torno das sete Iniciativas do Centenário.

Para além destes exercícios mais prospetivos, de pensar os desafios do presente e do futuro, a componente histórica não ficou esquecida. Nem na sede, nem no seu Escritório em Lisboa. Assim, a OIT-Lisboa encerra as comemorações do centenário com dois instrumentos de divulgação histórica: o lançamento da Exposição «OIT-Portugal: Dinâmicas de uma Relação», a atualização de um trabalho, empreendido há cerca de uma década, de forma a cobrir os 100 anos da relação entre Portugal e a OIT; e este livro que lançamos, «OIT e Portugal: 100 anos de História». São sobre este último que se debruçam as palavras que se seguem.

---

<sup>1</sup> Iniciativa para a erradicação da pobreza, Iniciativa mulheres no trabalho, Iniciativa verde, Iniciativa sobre as Normas, Iniciativa sobre Empresas e Iniciativa de Governação.

Em 2004, o primeiro diretor da OIT-Lisboa, Carlos Castro Almeida, lançou a semente. A OIT-Lisboa iniciava o trabalho de compilação, em formato digital, da documentação relativa à participação das delegações tripartidas de Portugal nas Conferências Internacionais do Trabalho desde 1919. A preocupação de preservar documentação histórica relativa à relação entre Portugal e a OIT nascia, assim, com os primeiros passos deste Escritório.

O Projeto «OIT e Portugal – dinâmicas de uma relação» (que viria a ser conhecido por «Memória Futura»), dinamizado pelo segundo diretor do Escritório, Paulo Bárcia, em 2005, marca em definitivo a decisão de trazer ao conhecimento público a história daquela relação centenária. Realizado em estreita colaboração com a Direção-Geral do Emprego e das Relações do Trabalho (DGERT) e os parceiros sociais, envolveu uma tripla dimensão: i) recolha e tratamento da informação disponível; ii) estudo analítico; iii) divulgação e sensibilização.

Como descrito no documento de projeto, “[a] ausência de estudos aprofundados em língua portuguesa sobre a OIT em geral ou sobre a sua importância para a conformação do direito do trabalho e do sistema de relações laborais português evidencia a existência de um gap entre o papel e a importância da Organização e as agendas de investigação da comunidade científica em Portugal”. O Projeto ambicionava ainda contribuir para um maior conhecimento da OIT, da sua missão, objetivos, normas e instrumentos junto de um público mais alargado, englobando, para além dos atores-chave do mundo do trabalho, o mundo de língua portuguesa.

O Projeto previu uma Comissão de Acompanhamento, de natureza tripartida, presidida por Nascimento Rodrigues. Esta foi responsável pelas tarefas de supervisão global do mesmo, definição de prioridades, validação de conteúdos e apoio ao estabelecimento de contactos. A equipa de investigação teve António Casimiro Ferreira como coordenador.

O estudo assentou em duas linhas de investigação principais. A primeira pretendeu avaliar o padrão de relacionamento ao longo dos períodos da Primeira República, do Estado Novo, do pós-25 de Abril e da Integração Europeia. A segunda linha de investigação procurou captar os desenvolvimentos do sistema de relações laborais em Portugal e perceber de que forma as normas da OIT influenciaram a legislação portuguesa.

A presente publicação é, em grande medida, tributária do acervo que resultou do projeto «OIT e Portugal – dinâmicas de uma relação». Alguns artigos produzidos foram já publicados (na versão original ou numa versão atualizada), outros permaneceram inéditos. Integram esta publicação: «A consolidação da democracia laboral em Portugal e o papel da OIT», de António Casimiro Ferreira; «Adjudicação e institucionalização do sistema de relações laborais português: a *soft law* do sistema de queixas e reclamações da Organização Internacional do Trabalho», de António Casimiro Ferreira, Irina Pereira e Marina Pessoa Henriques; «A dimensão simbólica do quadro de referência da OIT nos discursos político parlamentares em Portugal», de Marina Henriques; e «A cooperação técnica entre Portugal e a OIT», de Mafalda Troncho e Cristina Rodrigues».

Mas este livro traduz-se essencialmente numa coletânea e incluiu outros contributos. Selecionámos diversos artigos de investigação que foram sendo publicados ao longo dos anos e que sentimos contribuírem para uma visão integrada e completa das diferentes dimensões que a relação entre Portugal e a OIT encerra. Em alguns casos, solicitámos aos/as autores/as que nos facultassem versões mais resumidas dos mesmos ou excertos, dado a extensão de alguns originais. Agradecemos esse esforço a Miguel Bandeira Jerónimo, José Pedro Monteiro, Maria Josefina Leitão, Joaquina Cadete Phillimore e Rui Gonçalves da Silva. Outros artigos, de Albert Thomas (primeiro diretor-geral da OIT), António Casimiro Ferreira, Cristina Rodrigues, Nascimento Rodrigues, Paulo Bárcia, Pedro Almeida Ferreira, Maria Teresa Paccetti, Maria Liseta Caetano, Teresa Maneca Lima e Albertina Jordão são republicados na íntegra.

A publicação inclui inéditos de Paulo Feliciano, Vítor Moura Pinheiro e Helena André que, por razões diferentes, considerámos importantes para a construção da referida visão integrada. Os dois primeiros autores dão testemunho de um projeto de cooperação técnica recente que consideramos importante destacar. O artigo de Helena André, «O trabalho no futuro: contextualizando a relação entre Portugal e a OIT», segue-se ao de Nascimento Rodrigues, «Democracia, Tripartismo e Concertação Social». São estes artigos que encerram esta publicação - dois olhares atentos sobre o contexto que marcou a relação entre Portugal e a OIT, antecipando, também os fatores que marcarão e contribuirão para o desenho desta relação no futuro.

Finalmente, convidámos o diretor-geral da OIT e os constituintes tripartidos portugueses a prepararem, no primeiro caso, o prefácio, e no segundo, notas introdutórias. Cremos que o seu olhar de hoje sobre o percurso aqui retratado e/ou sobre o futuro desta relação constituem importantes testemunhos para memória futura. É também um convite justo. Não só porque integram a OIT, mas também porque o seu apoio à Organização e ao seu Escritório em Lisboa tem sido crucial na prossecução da nossa missão. A sua participação, do ponto de vista simbólico, oferece igualmente um espírito tripartido a esta publicação.

A todos/as os/as autores/as, editoras e organizações envolvidas dirijo o nosso profundo agradecimento. O vosso apoio traduz-se num inestimável documento que não se limita a contar uma história, que acreditamos feliz. Ampliam o nosso conhecimento e compreensão dos vários períodos históricos em análise. E, sobretudo, esperamos, motivam mais investigadores/as a prosseguir as linhas de análise aqui desbravadas.

Agradecemos a António Casimiro Ferreira pelo seu empenho aquando do projeto «Memória Futura» e por ter aceitado coordenar esta publicação. O entusiasmo com que tem trabalhado, ao longo dos anos, as várias áreas do mandato e a história da OIT, é contagiante e tem contribuído para os objetivos que presidiram a todas as iniciativas acima descritas: incentivar a investigação, divulgar a nossa história e levar a mensagem da OIT a um público mais vasto.

Termino com a expressão da minha gratidão a todos e todas que fizeram e fazem parte da equipa da OIT-Lisboa pelo seu contributo, direto ou indireto, na construção desta publicação. Em particular, ao Fernando Sousa Júnior, pela sua coordenação editorial.







## Notas Introdutórias

ANTÓNIO CASIMIRO FERREIRA - Coordenador da publicação

Se, por breves instantes, e num exercício de “história do futuro”, imaginássemos o que seria o mundo e a aplicação e vivência substantiva dos princípios da liberdade, da igualdade e da justiça social sem a Organização Internacional do Trabalho (OIT), seríamos colocados perante sociedades globais e nacionais nas quais o trabalho e os seus direitos e os direitos humanos do trabalho individuais e coletivos a existirem, seriam outra coisa a que, em bom rigor, não poderíamos designar por identidade político-jurídica democrática do trabalho, do direito do trabalho e, de uma forma mais extensa, dos direitos económicos e sociais.

Este exercício especulativo tem o propósito metodológico de realçar os contributos fundamentais, diria mesmo, decisivamente críticos, que a Organização Internacional do Trabalho foi dando e continua a dar para o que hoje podemos designar por globalização justa, agenda do trabalho digno e futuro do trabalho, enquanto tríptico ou núcleo duro de um mandato conferido pelos parceiros sociais desde 1919. Mandato esse que se expande por muitos outros domínios do mundo do trabalho, desde a luta contra a discriminação e a pobreza, a segurança e higiene no trabalho, a formação profissional, os mecanismos de proteção social e, não menos importante, o controlo da legalidade e efetivação dos direitos laborais nos diferentes Estados-membros.

A Organização Internacional do Trabalho é a organização que melhor exemplifica, através da sua ação presente e passada e na promessa de futuro, a interpelação a todos os que têm uma conceção digna do trabalho e dos seus direitos, por três principais razões. A primeira resulta da singularidade do seu processo de institucionalização e de organização interna, marcada

pelo tripartismo e pela afirmação do modelo de diálogo social como forma de governação e de tomada de decisão. A segunda, por ilustrar o que fica atestado pelas suas inúmeras convenções, recomendações e exercício do seu magistério simbólico, as lutas pelo reconhecimento dos direitos que devem assistir à preservação da dignidade das pessoas, enquanto trabalhadores e trabalhadoras no exercício dos seus direitos de cidadania. Em terceiro lugar, é incontornável colocar em perspetiva a Organização Internacional do Trabalho sem fazer a constatação de que a sua ação programática, expressa na luta pelo reconhecimento dos direitos, caminha paralelamente a um dos obstáculos maiores a esse reconhecimento que é o da dificuldade de implementação e inefetividade das normas do designado Código Internacional do Trabalho e desse documento surgido no término da Segunda Guerra Mundial, que Alain Supiot designou por “Espírito de Filadélfia”.

Tendo presente a sinóptica reflexão acima apresentada a propósito da Organização Internacional do Trabalho, importa realçar que, nos vários níveis de análise, global, regional, nacional, local, foi intenção organizar os textos que fazem parte desta coleção de acordo com o princípio heurístico de verificar de que modo a Organização Internacional do Trabalho e Portugal estabeleceram um padrão de relacionamento marcado por conjunturas político-sociais específicas e por temáticas cruciais para o desenvolvimento do sistema de relações laborais e de direito do trabalho português. Se uma metáfora aqui pudesse ser utilizada seria a do jogo de espelhos, ainda que o portfólio dos textos ateste sobretudo o impacto da Organização Internacional do Trabalho sobre a sociedade portuguesa. É, por isso, neste rastrear dos efeitos que a Organização Internacional do Trabalho exerceu nas dinâmicas laborais e jurídicas da sociedade portuguesa que se deve encontrar o ponto de ligação entre os diferentes contributos que aqui são recenseados.

Conhecendo-se a ligação fundacional de Portugal à OIT enquanto membro fundador da mesma e das inúmeras transformações que a sociedade portuguesa sofreu desde então, afigurou-se como adequada a opção de coligir um conjunto de investigações que, grosso modo, dão conta do relacionamento entre Portugal e a OIT, desde o período da primeira República, passando pelo período do Estado novo. É assim que a primeira parte, intitulada “Diálogos da história”, percorre esta memória que varia, só para dar três exemplos, entre a análise longitudinal desenvolvida por Cristina Rodrigues no primeiro capítulo, densificando essa dinâmica de relação OIT-Portugal, passando pelo texto de Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro em torno do trabalho forçado no colonialismo português e o texto de Pedro Almeida Ferreira a propósito das políticas de emprego entre 1960 e 1974.

A segunda parte, intitulada “Da consolidação da democracia à agenda do trabalho digno” é orientada por uma hipótese de trabalho, a saber, a da importância da OIT para a consolidação da democracia e para um sistema de relações laborais e de direito do trabalho democráticos em Portugal na sociedade saída do 25 de abril. Os artigos de António Casimiro Ferreira, Marina Pessoa Henriques e Irina Bettencourt, Rui Gonçalves da Silva e Paulo Bárcia evidenciam esse

contribuiu em dimensões cruciais para o mundo do trabalho português que vão desde a reconfiguração do sistema de resolução dos conflitos laborais, o impacto na produção legislativa do parlamento português, a cooperação e a participação em grupos de trabalho e programas operacionais da OIT.

Finalmente, a terceira e última parte, foi organizada de acordo com áreas temáticas onde, uma vez mais, o papel da OIT esteve presente. É o que sucede com o texto “O direito internacional marítimo da OIT” de Maria Teresa Paccetti e Maria Liseta Caetano, o tema da reparação dos acidentes de trabalho de Teresa Maneca Lima, a questão das mulheres trabalhadoras num contexto de mudança de Albertina Jordão, o tema da cooperação técnica entre a OIT e Portugal de Mafalda Troncho e Cristina Rodrigues, o programa Jade estudado por Carlos Castro Almeida, o combate ao trabalho infantil de Maria Josefina Leitão e Joaquina Cadete Phillimore e o tema da assistência técnica na área do desemprego jovem analisado por Paulo Feliciano e Vítor Moura Pinheiro. A presente publicação termina com duas reflexões finais de Henrique Nascimento Rodrigues e Helena André.

Uma nota final quanto à seleção dos textos para destacar esse artigo fundacional “Democracia, tripartismo e concertação social” escrito por Henrique Nascimento Rodrigues, fundamental para todos os estudiosos da OIT e para seu papel no aprofundamento do diálogo social como manifestação integrante da nossa sociedade democrática.

Como todos os exercícios de reflexão, também este não deixa de relevar as imperfeições da atividade humana que Tolentino de Mendonça tão bem refere. Foi o trabalho possível, com as marcas do rigor científico, do equilíbrio ético e do trabalho cooperativo que tão bem ilustram o modo de ser e de estar da Organização Internacional do Trabalho.





## Notas Introdutórias

ANA MENDES GODINHO - Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

Gostaria, em primeiro lugar, de saudar o escritório da Organização Internacional do Trabalho em Lisboa pela iniciativa de publicar um livro dedicado à relação de Portugal com a OIT e por agradecer o convite que me dirigiu para escrever esta nota introdutória.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), instituída em 1919 após a assinatura do Tratado de Versalhes que colocou um fim à primeira guerra mundial, é uma das mais antigas organizações internacionais e a mais antiga agência especializada das Nações Unidas.

Não seria possível escrever uma nota introdutória sobre a relação de Portugal com a OIT sem sublinhar quão atuais se mantêm os objetivos que levaram à sua fundação.

Começo por recordar que o preâmbulo da Constituição da OIT declara que a paz universal e permanente só pode ser estabelecida se baseada na justiça social e na melhoria das condições de trabalho. São premissas tão atuais quanto o eram há 100 anos e que permitiram que o estatuto do trabalho saísse reforçado ao nível global.

Foram 100 anos em que, unidos, enfrentámos os desafios da paz, da sustentabilidade, da solidariedade, da liberdade, da igualdade, da segurança e dignidade humanas, da criação de oportunidades e garantia de direitos e da justiça social.

Os alicerces e princípios que sustentam a Constituição da OIT e as suas regras de funcionamento têm um profundo significado político e que, tão bem, definem os seus princípios ideológicos. A sua eficácia e longevidade estão claramente relacionadas com o seu sistema multilateral e tripartido de funcionamento entre governos, sindicatos e empregadores.

É este modelo de organização que tornou a OIT uma das organizações mais representativas à escala mundial e a que mais contribuiu para o desenvolvimento e consolidação do diálogo social.

Recordo, igualmente, os princípios da Declaração de Filadélfia de 1944 que surge de um movimento internacional de direitos humanos durante a segunda guerra mundial e sobre os quais assenta, ainda hoje, a Conferência Internacional do Trabalho:

- o trabalho não é uma mercadoria;
- a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável para um progresso constante;
- a pobreza, onde quer que exista, constitui um perigo para a prosperidade de todos;
- a luta contra a necessidade deve ser conduzida com uma energia inesgotável por cada nação e através de um esforço internacional contínuo e organizado pelo qual os representantes dos trabalhadores e dos empregadores, colaborando em pé de igualdade com os dos Governos, participem em discussões livres e em decisões de carácter democrático tendo em vista promover o bem comum.

Nesta Declaração afirma-se, ainda, a obrigação da OIT favorecer a promoção, entre as diferentes nações do mundo, de programas próprios à realização do pleno emprego e da elevação do nível de vida; de um salário mínimo para todos os que têm um emprego; do reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva e da cooperação entre empregadores e os trabalhadores; da extensão das medidas de segurança social, de uma assistência médica completa; de uma proteção adequada da vida e da saúde dos trabalhadores; da proteção da infância e da maternidade.

É neste quadro que surge a OIT como instituição internacional dedicada ao trabalho que, através do diálogo social, impõe regras jurídicas que servem de referência para as relações laborais quer no plano internacional, quer no plano interno dos seus membros.

Dos poderes e funções da OIT, através da Conferência Internacional do Trabalho, destaco a adoção de Convenções Internacionais e de Recomendações. Sendo estes instrumentos negociados de forma multinacional tripartida, constituem uma das ferramentas mais importantes para a uniformização dos direitos. Exemplo disso é o papel que tiveram, desde sempre, na luta contra o trabalho infantil.

A ação da OIT caracterizou-se sempre pela ambição da luta pelos direitos humanos e pela criação de um futuro mais próspero, colocando as pessoas no centro de toda a sua atividade. Um dos melhores exemplos é a introdução do conceito de trabalho digno que se tornou um objetivo universal e que constitui, ainda hoje, um dos principais impulsionadores do desenvolvimento e do progresso social. De facto, a Agenda para o Trabalho Digno é de tal forma bem estruturada que tem permitido a sua aplicação ao nível internacional em diferentes contextos políticos, económicos e sociais.

É, assim, inegável o papel que a OIT tem assumido no contexto internacional, no desenvolvimento da legislação do trabalho e na adoção de políticas sociais que são o garante dos direitos no trabalho, da proteção social, da luta contra as discriminações, da promoção da igualdade de género, do reforço do diálogo social, fortalecendo o respeito pelos direitos fundamentais e pela igualdade de oportunidades.

Ao longo destes anos, a OIT contribuiu de forma direta e indireta para a construção de sociedades mais coesas, mais estáveis, mais justas, mais solidárias e inclusivas, mais evoluídas, mais democráticas e mais sustentáveis.

A atribuição do Prémio Nobel da Paz em 1969 é resultado do reconhecimento da excelência do trabalho desenvolvido.

E em Portugal, como se viveu esta relação com a OIT?

Portugal é membro fundador da OIT. É, por isso, também centenária a nossa ligação.

Hoje, Portugal e a OIT têm uma grande proximidade. Afirmo, sem qualquer dúvida, que a nossa relação e compromisso se encontram mais sólidos do que nunca. Aqui, não posso deixar de sublinhar o quanto o devemos ao reconhecimento e prestígio dos parceiros sociais nacionais junto daquela organização internacional.

Permito-me recordar que em 2016 o Ministério do Trabalho celebrou o seu centenário. A criação do Ministério do Trabalho e da Previdência Social em 1916 pode, hoje, ser considerado de vanguarda e reformista. Portugal teve, naquele período, a lucidez e a preocupação de criar condições para melhorar o acesso a condições de vida e trabalho num momento internacional tão sensível. Fomos, nessa altura, considerados precursores, de um movimento que se veio a fortalecer ao longo dos anos, por termos transposto um conjunto de legislação da OIT sobre proteção social e de defesa dos trabalhadores. Só entre 1919 e 1932 ratificamos 8 Convenções. Destaco a Convenção nº 1 sobre a duração do trabalho (Indústria) na qual se definiu que o dia de trabalho não podia ultrapassar 8 horas por dia, nem 48 horas por semana.



Contudo, durante o período do Estado Novo a identificação com os princípios e valores da OIT foi fortemente abalada e o afastamento tão profundo que chegámos a ser acusados de violação dos direitos fundamentais no trabalho.

A revolução de abril reabriu as portas de Portugal ao mundo e, naturalmente, também à OIT. Esta Organização apoiou-nos no processo de democratização e consolidação dos direitos do trabalho. Voltámos a partilhar os mesmos valores, os mesmos princípios e intensificámos a nossa relação e parceria.

Em 1982, assinámos com a OIT um Acordo Geral de financiamento por parte de Portugal a programas de cooperação técnica no domínio sócio laboral que tem por beneficiários os Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e de Timor-Leste. Desde essa data que Portugal e o Centro Internacional de Formação de Turim, estabeleceram mais 3 acordos: o Acordo Complementar, em 1993; o Acordo de extensão da proteção social, em 2009; e o Acordo com o Instituto do Emprego e Formação Profissional de Portugal, I.P em 2010, atualizado em 2015.

Mas, o apoio à presença da língua portuguesa na OIT, vai mais longe. Financiamos anualmente a interpretação da Conferências Internacional do Trabalho, bem como a publicação de documentação diversa.

Em 2003, conjugando as relações político-institucionais e o fortalecimento das relações com a OIT com a vontade de reforçar o papel da língua portuguesa, Portugal celebrou um Acordo no sentido de apoiar a abertura, em Lisboa, de um Escritório. Este Escritório tinha, e continua a ter, como principais objetivos reforçar a colaboração no domínio da cooperação técnica e permitir uma melhoria qualitativa através da expansão da presença da OIT nos PALOP. Esta parceria revelou-se da maior acuidade e tem vindo a intensificar-se de ano para ano, quer na relação com os organismos e serviços na dependência do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, quer através da colaboração que tem construído com os parceiros sociais nacionais.

Apoiámos expressa e incondicionalmente a Agenda do Trabalho Digno, desde o primeiro momento.

Ratificámos 85 Convenções, incluindo todas as chamadas fundamentais e prioritárias e 1 Protocolo. Mais recentemente, ratificámos o Instrumento de Emenda da Constituição da OIT. Tratam-se de importantes instrumentos de regulação da legislação laboral que continuarão a ser essenciais no trabalho do futuro, nomeadamente à luz da globalização e do crescimento de formas de trabalho atípicas.

Patrocinámos em 2009 a organização da 8ª Conferência Regional da OIT e associámo-nos desde o início às celebrações do seu centenário. Para o efeito, aceitámos o desafio lançado pelo Diretor Geral da OIT de provocar à escala mundial, uma reflexão sobre o futuro do trabalho e organizámos, em Lisboa, em outubro de 2016, uma Conferência Internacional, exatamente, sobre *O Futuro do Trabalho*.

Participamos anualmente com uma delegação tripartida nas Conferências Internacionais do Trabalho, sendo que a de 2019 contou com a presença do Sr. Primeiro-Ministro.

Do seu lado, a OIT tem dedicado a Portugal uma particular atenção através da elaboração de estudos que nos têm inspirado no desenho na nossa legislação laboral.

Também durante a crise económica e financeira que nos atingiu, a OIT foi decisiva, por trazer para o debate dados e estudos que ampliaram o nosso conhecimento sobre o mercado de trabalho português, contrariando ideias pré-concebidas e erradas sobre a necessidade de flexibilização da legislação laboral.

São 45 anos de um compromisso sólido que assumimos com orgulho, sentido de dever e que continuaremos a honrar.

Juntos, temos a obrigação de garantir que, no futuro, o trabalho será sempre trabalho com direitos. Este tem de ser um princípio fundamental de uma economia que ser quer inovadora e criativa, que gera riqueza e cria emprego, mas também de uma sociedade mais justa, mais solidária e inclusiva, que democratiza o trabalho e o bem-estar e que não deixa ninguém para trás. Agora e no futuro, a OIT conta com este Ministério e com o meu sólido empenhamento no reforço das nossas relações.





## Notas Introdutórias

EDUARDO DE OLIVEIRA E SOUSA - Presidente da Confederação dos Agricultores de Portugal

A relação entre a OIT e Portugal é longa, bem como a relação entre a OIT Portugal e a Confederação dos Agricultores de Portugal.

No ano em que a OIT comemora o seu centésimo aniversário, a CIT 2019 adotou a “Declaração do Centenário sobre o Futuro do Trabalho”.

Parece-nos pois mais que oportuno abordarmos neste texto, as questões que se vão colocar nos anos vindouros ao futuro do trabalho e ao trabalho do futuro.

Os avanços tecnológicos (inteligência artificial, automação e robótica) a que vamos assistindo e a que a agricultura tem vindo a aderir de forma gradual, irão certamente provocar o desaparecimento de um certo número de postos de trabalho mas também fomentar a criação de muitos outros. Os empregos a criar serão mais qualificados e mais interessantes do ponto de vista pessoal e profissional na medida em que as tarefas repetitivas, monótonas e pesadas serão efetuadas por máquinas ou robots ficando os humanos em grande parte libertos dessas atividades.

Com a introdução das novas tecnologias na produção agrícola, automação e robotização e intensificação da sua utilização há uma série de tarefas que irão ser eliminadas. E isso em princípio no setor agrícola não vai ter qualquer problema, na medida em que o setor enfrenta uma falta generalizada de trabalhadores agrícolas que necessita de contratar no estrangeiro

para fazer face às necessidades de crescimento do setor. Mas aqui existem alguns problemas que se vão colocar: os trabalhadores vão ser substituídos por máquinas/robots, mas as empresas vão ter que efetuar grandes investimentos nestes equipamentos. Também antevejo que haja necessidade de introduzir alterações ao nível da Segurança Social, muito embora a contratação de trabalhadores com qualificações técnicas e superiores bastante especializadas para lidarem com as máquinas e com a crescente digitalização e organização dessas máquinas, permita contribuições e quotizações mais expressivas para a Proteção Social. A grande maioria desses profissionais terão remunerações bastante elevadas que compensarão grandemente a perda para a Segurança Social originada pela eliminação de alguns empregos.

A preocupação da CAP com o futuro do trabalho é significativa, na medida em que tem responsabilidades ao nível da negociação coletiva. Por forma a adequar as categorias profissionais constantes do CCT – Contrato Coletivo de Trabalho à realidade laboral e à introdução de novas tecnologias, a CAP encontra-se a desenvolver um Estudo de Apoio à Definição de Qualificações para o Mundo Rural, o qual irá integrar um estudo de diagnóstico prospetivo de necessidades de competências/qualificações para o mundo rural mas também a revisão crítica e atualização dos referenciais já existentes no Catálogo Nacional de Qualificações e ainda propostas de novos referenciais de qualificações que se constatem ser necessários, suportados no mapeamento de competências resultantes do diagnóstico elaborado.

Com o desenvolvimento deste estudo, que se prevê estar concluído em 2020, a CAP tem a preocupação legítima de levar a efeito a atualização das categorias profissionais previstas nos seus CCT, através da pesquisa junto das empresas de novas qualificações e funções já existentes adaptadas ao cenário da digitalização, por forma a que no setor agrícola se possa dar resposta às necessidades das empresas e dos trabalhadores de cada vez que é criado um posto de trabalho ou reconvertido um trabalhador.

A CAP defende também uma aposta forte na Formação ao Longo da Vida, para permitir não só formação e atualização mas também reconversão de trabalhadores, com postos de trabalho destruídos.

Será muito importante que os parceiros Sociais, o Governo (serviços de emprego ou outros) e as instituições de educação, encontrem, através da formalização de um contrato social, formas de permitir aos trabalhadores uma reconversão rápida e eficaz no sentido de serem acompanhados por profissionais especializados que os direcionem para formações que correspondam a empregos de futuro.

O advento de uma economia verde e as próprias alterações climáticas têm potenciado a criação de muitos empregos, sendo certo que a evolução da economia no sentido da sua neutralidade carbónica, conforme prevê o roteiro traçado até 2050, pode num primeiro momento traduzir-se numa destruição de empregos, com a contrapartida de serem criados muitos outros.

Sobre esta questão e no caso específico de Portugal, o “Roteiro para a Neutralidade Carbónica tem como objetivo geral suportar tecnicamente o compromisso assumido por Portugal, aquando da assinatura do Acordo de Paris, de atingir a neutralidade carbónica da sua economia em 2050”.

No entanto, o compromisso em causa apenas terá efeitos práticos se a globalidade das nações tiver o mesmo objetivo e aplicar medidas concretas nesse sentido. Por enquanto, desconhecem-se os planos dos demais países europeus, bem como dos países terceiros, incluindo os dos maiores responsáveis pelas emissões à escala global. Importa sublinhar que a trajetória que Portugal definiu poderá ser muito negativa para o país, caso não seja acompanhada por medidas alinhadas, com os mesmos objetivos, às escalas europeia e mundial.

Por outro lado, a redução das emissões nacionais dos Gases com Efeito de Estufa (GG) pelo setor agrícola não pode ser feita à custa da importação de produtos agrícolas, em detrimento da produção nacional. De facto, a própria Comissão Europeia no documento “Clean Planet for All”, publicada em novembro de 2018, como suporte técnico à Comunicação da Comissão COM (2018) 773 sobre esta matéria, alerta precisamente para a necessidade dos Estados membros tomarem medidas para evitar a deslocalização da produção agrícola para países com uma menor ambição climática, levando a uma fuga de carbono.

Por último, uma palavra sobre a demografia. As alterações demográficas a nível mundial irão ter no futuro um impacto significativo nas relações laborais. O Hemisfério Norte irá debater-se com a falta de trabalhadores qualificados para responder às necessidades de crescimento económico derivadas do aumento de produtividade em consequência da crescente digitalização da economia e com uma grande pressão nos sistemas de segurança social em resultado do envelhecimento da população e da diminuição das contribuições para a Segurança Social e o Hemisfério Sul com uma população jovem ou muito jovem em elevado número, com baixas qualificações e sem postos de trabalho em número suficiente para fazer face ao aumento da população, com produtividades baixas e sem sistemas de saúde e de segurança social à altura das necessidades da população e com elevadas taxas de emigração.





## Notas Introdutórias

JOÃO VIEIRA LOPES - Presidente da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal

Olhar para a relação entre Portugal e a OIT equivale a olhar para a nossa própria evolução nas suas múltiplas vertentes - política, económica, social, entre outras dimensões. O contexto ajuda a explicar os períodos de maior ou menor adesão aos instrumentos normativos da OIT. Por exemplo, não obstante Portugal ser um dos membros fundadores, a instabilidade política da primeira República conduziu a que só muito tardiamente (1928) tivéssemos ratificado a primeira Convenção. Também algum atraso económico e social por comparação, nomeadamente, com outros países europeus, conduziu, em alguns momentos, a uma menor efectividade dos instrumentos ratificados.

No entanto, o contributo que a OIT tem dado para o progresso económico e social, em Portugal e, de um modo geral, a nível mundial é inegável.

Este contributo tem variado no tempo, consoante as fases históricas, mas trouxe sempre uma mais-valia para a evolução das condições de trabalho e para o desempenho das organizações, quer públicas quer privadas, através de um trabalho que tem sido desenvolvido em diversas dimensões.

Este trabalho tem dado um contributo decisivo para uma maior justiça à escala global, desde logo pelas orientações normativas da OIT em matéria de política laboral, normatividade que – sendo produzida fora dos contextos e dos espaços de cada país – tem-se manifestado em diversos aspectos, nomeadamente por uma relevante influência dos princípios fundamentais da OIT na reflexão e na produção de legislação a nível nacional.



O trabalho da OIT tem tido, na sua base, o reconhecimento da existência, em muitos países, de défice nas condições de trabalho, que em certos casos inclui a negação de direitos básicos no trabalho, a falta de oportunidades de trabalho com qualidade, uma protecção social desadequada ou até a ausência de sistemas ou práticas de diálogo social.

Desde a sua fundação, há um século, que a OIT tem desenvolvido um papel determinante na melhoria das condições de vida e de trabalho, numa visão de procura de justiça social, tendo produzido e introduzido novos conceitos, como os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (Declaração adoptada em 1998) e o conceito de “trabalho digno” (em 1999). Se, no caso da definição de direitos fundamentais do trabalho, a OIT visou conceder-lhes uma protecção parecida à atribuída aos Direitos do Homem, o novo conceito de trabalho digno veio lançar todo um debate alargado sobre as problemáticas inerentes, gerando debates acesos entre organizações patronais e sindicais e passando a ser considerado na discussão e implementação das políticas de emprego e de medidas de promoção da coesão social em geral.

Focando o seu trabalho em torno de padrões de trabalho internacional, o objectivo tem sido sempre o da convergência entre direitos humanos e direitos do trabalho, procurando colmatar a nível internacional o que não se tem conseguido a nível nacional.

A este – como a outros níveis – a CCP considera essencial que se tenha em conta a existência de uma imensa diversidade de sociedades e culturas nacionais (e até regionais) em todo o mundo. Cada país é uma realidade específica, reunindo um conjunto de características – ligadas, inclusivamente, à sua história – que têm de ser tidas em consideração, quer ao nível da definição de orientações globais, quer ao nível da sua respectiva implementação. Ou seja: teremos sempre países em que a concretização das aspirações de uma organização como a OIT será mais ampla e outros em que esse desiderato é muito mais complicado, inclusive por limitações de cariz económico.

É com a consciência deste cenário de imensa pluralidade e diversidade que consideramos de grande utilidade o trabalho que a OIT tem desenvolvido em termos de “soft law”, ou seja, no domínio de instrumentos que não são obrigatórios, mas que têm dado o seu contributo para uma maior justiça à escala global. A nosso ver, a força da OIT reside também nesta sua valência, pois tem permitido uma abordagem mais flexível e, portanto, mais adequada às especificidades nacionais e aos diferentes temas que têm constado na vasta agenda desta organização.

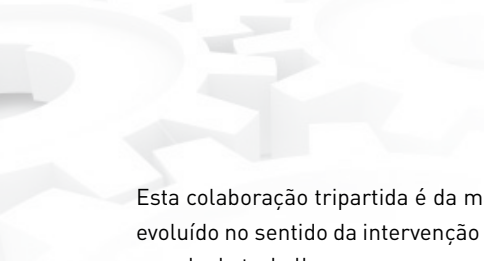
É, também, com esta consciência que tem decorrido a nossa participação nos diferentes domínios de intervenção da OIT, inclusive nos trabalhos preparatórios à realização das Conferências Internacionais do Trabalho, realizadas anualmente em Genebra, bem como nas discussões dos respectivos instrumentos regulamentares e nas discussões gerais sobre temas de relevância para a melhoria das dinâmicas dos mercados de trabalho.

Temos, por outro lado, pugnado por uma evolução da legislação laboral portuguesa à luz das orientações da OIT, nomeadamente no tocante à ratificação de Convenções que consideramos reflectirem aspectos importantes no domínio do direito laboral e do funcionamento em geral do mercado de trabalho, incluindo áreas fundamentais como o diálogo social; a negociação colectiva; os salários; o tempo de trabalho; as políticas de emprego e o combate ao desemprego (nomeadamente dos jovens), às desigualdades de acesso ao mercado de trabalho, às discriminações ligadas ao género; a resposta a situações concretas de crise; o estabelecimento de um pilar mínimo de protecção social; a redução dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais, entre outros.

Relativamente à igualdade de género, importa referir que este objectivo ficou, desde logo, consagrado na Constituição da OIT e no conjunto de normas adoptadas desde então, com destaque para a Convenção sobre a Igualdade de Remuneração (n.º 100) de 1951 e para a Convenção sobre a Discriminação (Emprego e Profissão) - (n.º 111), de 1958. O compromisso da OIT em eliminar a discriminação foi reafirmado na Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e na Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008, sendo ainda promovido através de outros meios, como a integração da igualdade de género nas políticas de emprego.

Outro domínio do trabalho da OIT que nos parece da maior importância é o do apoio técnico às reformas. Neste domínio, Portugal teve já oportunidade de beneficiar de apoio, podendo realçar-se o trabalho que foi recentemente realizado no domínio do Emprego de Jovens, o qual contou com uma colaboração activa por parte das entidades patronais e sindicais, em articulação com o Escritório da OIT-Lisboa. Na verdade, a colaboração com o Escritório da OIT-Lisboa tem sido muito profícua, tendo assentado ao longo dos anos em diversas formas de contributos, colaboração e parceria. A abertura deste Escritório, em 2003, teve uma grande utilidade, desde logo ao permitir – através do seu trabalho subsequente – um maior conhecimento por parte dos actores políticos acerca da sua importância no domínio da institucionalização das relações laborais em Portugal.

Dentro desta relação, temos dado resposta a solicitações e convites que nos foram endereçados sobre os mais variados temas da agenda da OIT, nomeadamente assegurando a participação em Encontros-Debate, em Estudos (com realce para a questão da evolução do mundo do trabalho, em Portugal, entre 2008 e a actualidade, tendo em conta a grave crise por que o nosso país passou), em Seminários, Conferências e acções de Formação (várias, organizadas em parceria com outras entidades relevantes), em Simulações da Conferência Internacional do Trabalho (organizadas para jovens estudantes), em Sessões de Avaliação por Peritos da OIT sobre questões diversas, em “Peer Reviews” e na recepção de representantes tripartidos de outros países, que vêm a Portugal debater connosco as questões do mundo do trabalho – um leque muito alargado de interacções e partilhas que têm demonstrado bem a importância e a riqueza intrínsecas ao sistema tripartido e que encerram oportunidades acrescidas de colaboração futura.



Esta colaboração tripartida é da maior importância, tendo em conta que a agenda da OIT tem evoluído no sentido da intervenção em temáticas que já têm, e terão, um crescente impacto no mundo do trabalho.

Vivemos, hoje, num mundo com enormes desafios para todos os países, organizações e trabalhadores. Um dos desafios que se colocam e que assumirá importância crescente tem a ver com o envelhecimento demográfico, com impactos relevantes nos movimentos migratórios, incluindo os provenientes da bacia mediterrânica e de países africanos, asiáticos e latino-americanos que ainda se encontram em patamares mais baixos de desenvolvimento. Estas dinâmicas têm acarretado consequências em termos de problemas de integração socioeconómica, os quais importa serem endereçados por medidas concretas e eficazes, no sentido de se assegurar o pleno contributo que as migrações podem e devem trazer para o bom funcionamento dos mercados de trabalho. Em Portugal, consideramos que se tem desenvolvido um esforço muito relevante neste domínio, sendo o nosso país considerado, inclusivamente, uma boa prática em termos internacionais. Mas a nível internacional, importa que continue a haver uma acção concertada entre os países mais ricos e os países em desenvolvimento, incluindo no domínio da cooperação técnica e das ajudas públicas ao desenvolvimento aos países mais carenciados, domínio em que a OIT e a União Europeia têm um papel fundamental.

Estamos, agora, numa fase da história em que a evolução tecnológica está a transformar e continuará a transformar, num ritmo crescente, os contextos laborais, criando novas exigências que encerram grandes desafios, mas também novas oportunidades, num cenário em que o sucesso dependerá cada vez mais de respostas interactivas e integradas. A questão da digitalização e dos seus impactos sobre o mundo do trabalho está, hoje, na ordem do dia, porque existe já uma percepção muito clara de que esta é uma dinâmica imparável. Gostaria, pois, de deixar algumas referências sobre esta temática, a qual foi, em Abril de 2019, objecto de reflexão e debate num evento por nós organizado, em parceria com o Escritório da OIT em Lisboa, subordinado ao tema “O Mundo Digital: Que Novos Consensos?”

Ouvimos hoje, constantemente, que os avanços contínuos na robótica, inteligência artificial (IA) e “machine learning” estão a inaugurar uma nova era de automação, despoletando um processo em que as máquinas se equiparam ou até superam o desempenho humano numa série de actividades laborais. Fala-se, conseqüentemente, do perigo de desaparecimento de muitas profissões, fazendo-nos crer que a maioria das profissões actualmente existentes estão em vias de extinção, com o conseqüente perigo de desemprego para um esmagador número de trabalhadores. Não é esta a minha visão.

De acordo com estimativas da OCDE, menos de 10% dos trabalhadores estão efectivamente em risco de serem substituídos por máquinas e 25% têm funções em que uma grande parte das suas tarefas poderá ser automatizada. Acredito, também, que apenas uma percentagem reduzida de funções poderá ser totalmente substituída pela tecnologia e que nem todas as

actividades, de todas as funções, poderão ser automatizadas. Ou seja: provavelmente serão muito mais as ocupações que mudarão, do que aquelas que serão totalmente automatizadas.

Há, efectivamente, vários cenários, uns mais pessimistas que outros, sendo que os próprios prazos para a implementação da automação variam, com margens de erro de 20 anos em torno de 2050 – tudo dependerá de vários factores técnicos, económicos e sociais.

Neste contexto, parece-me óbvio que a mão-de-obra humana continuará a ser necessária. A tecnologia trará, certamente, melhores desempenhos em termos de produtividade – e isso é uma boa notícia, pois maior produtividade significa maior riqueza e melhores condições de vida e de trabalho – mas este potencial só será totalmente explorado se as máquinas e os seres humanos trabalharem em conjunto.

Importa, pois, olhar para o futuro com optimismo e determinação. Um domínio que a CCP sempre considerou fundamental e que assume, hoje, mais que nunca uma importância determinante, é o da aprendizagem ao longo da vida. É fundamental dotar as pessoas de competências adequadas a um mundo crescentemente digital, num contexto de globalização e, em particular, preparar os trabalhadores para desempenharem tarefas mais complexas, menos rotineiras, mais exigentes em termos de literacia, numeracia e resolução de problemas, bem como exigindo uma maior autonomia e capacidade de trabalho em equipa, que complementem as competências em TIC.

Existe, portanto, um repto a todos os actores do mundo do trabalho – governos, sindicatos e associações patronais – para, em conjunto, reflectirem, definirem estratégias de actuação e implementarem-nas num espírito de cooperação e de complementaridade. Todos teremos que tirar o melhor partido possível das novas oportunidades de emprego que surgirão.

Para terminar, gostaria de referir que, a nível interno, também as empresas terão que apostar na motivação e na preparação dos seus trabalhadores para os novos desafios que se avizinham – numa óptica de responsabilidade partilhada entre gestores e trabalhadores, pois haverá uma tendência crescente para a flexibilização do trabalho, a adaptação de funções, a alocação a novas funções, transições mais frequentes entre empregos e a procura permanente de inovação.

Os impactos, ao nível do emprego, serão certamente muito superiores no longo prazo, do que no curto prazo – aproveitemos todos, pois, o tempo para nos prepararmos para a mudança que já está em curso, e que não parará. Compete-nos, a todos, preparar o futuro do trabalho para o mundo digital de amanhã!





## Notas Introdutórias

ARMÉNIO CARLOS - Secretário-geral da Confederação Geral dos  
Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional

A relação de Portugal com a OIT é não só longa (somos um membro fundador) como complexa, devido ao diferente enquadramento histórico em que teve lugar. Evocamos aqui alguns momentos que correspondem a épocas históricas e a acontecimentos muito distintos.

O primeiro tem a ver com a luta contra o fascismo e a guerra colonial e pela defesa dos direitos sindicais. A CGTP-IN forma-se em 1970 num contexto de intensificação da luta contra o regime com acções operárias e de trabalhadores de serviços com maior expressão na região de Lisboa. Os direitos sindicais e de negociação coletiva exercem-se num contexto em que o Estatuto de Trabalho Nacional proclama a harmonia entre capital e trabalho.

A relação com a OIT é tensa sem que o regime consiga esbater a pressão exercida devido à violação de direitos fundamentais no trabalho com a ratificação da Convenção nº 98 sobre o direito de organização e negociação colectiva, efectuada em 1964. A verdade é que este direito não é efectivo sem o direito de greve e demais direitos sindicais. Só com a Revolução de Abril é consagrado o direito de greve e é ratificada a Convenção nº 87 da OIT sobre a liberdade sindical e a protecção do direito sindical. A OIT teve um papel positivo na fragilização do regime fascista.

Logo após a sua constituição, a Intersindical contesta indicação dos delegados dos trabalhadores nomeados pelo governo às conferências anuais da OIT e reivindica para si essa representação. Em Maio de 1971, nomeia uma delegação constituída por António Mota, do sindicato dos metalúrgicos, Ferreira Guedes, dos bancários, e José Pinela dos caixeiros. A delegação não foi aceite pelo governo o que origina protestos e uma queixa à OIT.

Evocamos também a posição da OIT sobre a violação do direito de contratação colectiva em Portugal no início dos anos 80. O governo na época (Governo da AD) pretende alargar, através de portarias de extensão, contratos colectivos a trabalhadores não filiados nos sindicatos outorgantes, nomeadamente nos da CGTP-IN com contratação colectiva autónoma. Este procedimento aniquiliaria contratos colectivos de trabalho livremente negociados e subscritos.

O primeiro grande conflito ocorre no sector têxtil mas a ameaça existe para qualquer convenção colectiva, pondo em causa o direito de contratação colectiva de todos os trabalhadores. A CGTP-IN apresenta uma queixa junto do Comité de Liberdade Sindical (CLS) da OIT, em Outubro de 1981. Apesar do CLS se pronunciar pela salvaguarda do direito de contratação colectiva, o Governo persiste na violação dos direitos sindicais, o que dá origem a novas queixas junto do CLS. No final de 1983, o O Comité recorda a «importância de não atentar contra o direito de contratação colectiva de uma organização representativa» e «exprime entretanto a firme esperança de que serão postas em prática no futuro medidas de protecção que não permitam repetir situações conflituosas». Esta posição contundente leva o governo a recuar, embora não tenha revogado as portarias de extensão publicadas.

Evocamos por fim, as políticas de austeridade na presente década impostas pela troica (CE, BCE, FMI) e a intervenção que a OIT teve nesse período não só na denúncia dos impactos no empobrecimento dos trabalhadores e da população, mas também na defesa do Pacto Global sobre o Emprego aprovado em 2009.

Uma visão que relevamos e que ganha uma nova centralidade, num tempo em que a valorização dos trabalhadores é indissociável do futuro do trabalho e do desenvolvimento da sociedade.









## Notas Introdutórias

ANTÓNIO SARAIVA - Presidente da Confederação Empresarial de Portugal

No início de 1919, como parte do Tratado de Versalhes, que pôs termo à 1.<sup>a</sup> Guerra Mundial, nascia a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A OIT surgia, então, como organismo vocacionado para o amplo universo do trabalho, tendo subjacente o ideal, vertido na redação da sua própria Constituição, de que a justiça social é essencial para o progresso e para a paz universal e duradoura.

A CIP – Confederação Empresarial de Portugal - honra-se do privilégio de, através destas breves notas, participar do Livro “OIT e Portugal: 100 anos de história”, felicitando a OIT-Lisboa e os investigadores intervenientes pela notável iniciativa, lançada no quadro das comemorações do Centenário da Organização Internacional do Trabalho (OIT), uma Instituição da qual Portugal é membro fundador.

Com esta iniciativa, visa-se promover não só o marco histórico que se assinala em 2019, como, sobretudo, as relações que se estabeleceram entre Portugal e a Organização Internacional do Trabalho ao longo destes últimos 100 anos.

E foram 100 anos de muita história, marcados por um enorme desenvolvimento normativo e consequente evolução do quadro jus laboral à escala global.

A OIT, atento o contexto da sua fundação e constituição enquanto agência especializada para os assuntos sócio-laborais – no pós-Primeira Guerra Mundial –, teve uma importância primordial ao nível do reconhecimento global dos direitos no trabalho.

É sabido que, até então, tais direitos não eram uniformemente reconhecidos à escala mundial, pelo que, de forma inovadora, os constituintes da OIT, logo em 1919, deram início a uma longa jornada de produção normativa.

Em termos gerais, a CIP faz um balanço muito positivo e profícuo da atividade desenvolvida pela OIT nos últimos 100 anos.

Atualmente, contam-se um total de 190 Convenções, 206 Recomendações e 6 Protocolos, resultado das soluções, a cada momento, alcançadas e harmonizadas, tanto quanto possível, na base do diálogo social.

Na perspetiva da CIP, são de destacar, pelo seu impacto e relevância, a elaboração e implementação das Convenções e Recomendações em áreas fundamentais como a Eliminação do Trabalho Forçado, a Abolição do Trabalho Infantil, a Liberdade de Associação e Negociação Coletiva, a Eliminação da Discriminação em matéria de Emprego e de Profissão, bem como a Consulta Tripartida, as Políticas de Promoção do Emprego e da Políticas de Proteção Social, a Formação Profissional e a Segurança e Saúde no Trabalho, entre outras, que são hoje, inegavelmente, standards universais de direito laboral.

Mais recentemente, a OIT deu sinais de rumar em busca de novas tendências, face à necessidade, cada vez mais premente, de obter compromissos da parte de todos os seus constituintes, em matérias com um conteúdo cada vez mais alargado.

Nesse “novo” paradigma, assumem máxima importância as Declarações emitidas por esta Organização, designadamente a *“Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho”*, de 1998, que veio consagrar os já citados princípios fundamentais do trabalho, e a *“Declaração da OIT Sobre Justiça Social para uma Globalização Justa”*, de 2008, onde se afirma a importância que a promoção do Diálogo Social e do Tripartismo no contexto da Globalização assume nos dias de hoje.

Ao nível nacional, a atividade da OIT, ao longo destes 100 anos, surtiu larga influência no ordenamento jurídico nacional, o qual foi, substancialmente, moldado pelas normas fundamentais do trabalho, com especial enfoque para a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; a abolição efetiva do trabalho infantil; e a eliminação da discriminação em matéria de emprego e de profissão; todos eles, a final, consagrados na supracitada Declaração da OIT de 1998.

Até ao momento presente, Portugal ratificou 84 Convenções e 1 Protocolo, onde se incluem as oito Convenções Fundamentais.

Desde a sua própria constituição que a CIP se envolveu na evolução da OIT, intervindo não só ao nível normativo, mas, também, ao nível simbólico, projetando uma imagem de garante dos princípios gerais do direito internacional do trabalho.

Já em 1970 e, dois anos mais tarde, em 1972, ainda antes de Portugal se constituir num Estado de Direito Democrático, o futuro Diretor Geral Adjunto desta Confederação – o saudoso Dr. Heitor Salgueiro - integrava a Delegação Portuguesa à 54.<sup>a</sup> e à 57.<sup>a</sup> Sessões da Conferência Internacional do Trabalho.

Mas, é desde o pós-Revolução de Abril, ou seja, a partir de 1975, que a CIP tem participado nas Sessões da Conferência Internacional do Trabalho, que, com periodicidade anual, se foram sucedendo até ao momento presente.

A CIP foi, inclusive, a primeira Confederação de Empregadores portuguesa a indicar o seu Presidente, ou seja, eu próprio, como Delegado Empregador à Conferência Internacional do Trabalho.

É tem sido nesta sede que a OIT, a par do estabelecimento dos direitos dos trabalhadores, tem vindo a reconhecer o papel das empresas no mundo do trabalho, admitindo que o trabalho justo apenas se torna possível com a existência de empresas, as quais assumem a maior preponderância na criação do emprego e no cumprimento dos direitos aí instituídos.

Assim, sendo certo que se afirma o trabalho como a devida fonte de sustento e de dignificação do trabalhador, é também reconhecido pela OIT que tal desiderato apenas se torna possível com a existência de empresas, as quais assumem papel proeminente na criação do emprego, bem como no cumprimento (até na existência) dos direitos que então se vinham a normativizar.

Nesse sentido, a Organização afirmou a importância da manutenção de um ambiente favorável ao desenvolvimento das empresas, onde se privilegia um clima de justa concorrência, a promoção da produtividade do trabalho e da competitividade e, grosso modo, o crescimento económico.

É nesta lógica que, desde a sua fundação até aos dias de hoje, os principais objetivos da OIT consistem em promover o trabalho e os direitos a este associados, incentivar oportunidades de trabalho digno, alargar o âmbito da proteção social e fortalecer o diálogo social, num ambiente favorável à salutar concorrência, competitividade e produtividade das empresas.

Hoje, volvidos 100 anos, continua a ser a única agência das Nações Unidas de carácter tripartido, congregando, como se referiu, os principais intervenientes no mundo do trabalho, ou seja, os representantes dos trabalhadores, dos empregadores e dos governos dos 187 países membros.

A elaboração de regimes laborais com base num sistema tripartido, onde os três atores fundamentais do mundo do trabalho estabelecem, através de consensos, mais ou menos alargados, a regulação e monitorização das relações de trabalho ao nível mundial, mantém-se como a pedra angular no processo normativo jus laboral.

Este é, na perspetiva da CIP, o grande legado da OIT para a produção normativa laboral ao nível nacional.

O sistema tripartido foi, como se sabe, assimilado no plano nacional.

A este respeito, cumpre referir a Convenção n.º 144, sobre as Consultas Tripartidas Relativas às Normas Internacionais do Trabalho, de 1976, ratificada por Portugal em 2 de agosto de 1980.

Na senda da Convenção em referência e, também, da assimilação do Modelo Social Europeu, cujos alicerces assentam num conjunto de princípios basilares onde se destaca, para o que agora nos interessa, o respeito pelo pilar do Diálogo Social, foi instituído, no nosso país, em 1984, o Conselho Permanente de Concertação Social, entretanto substituído pela Comissão Permanente de Concertação Social, que, desde 1992, funciona no âmbito do Conselho Económico e Social.

O Conselho Permanente de Concertação Social integrava o Governo e os representantes dos parceiros sociais – sindicatos e organizações de empregadores –, visando a promoção do diálogo e da concertação social, com vista à celebração de acordos no âmbito da política de rendimentos e preços, alargando-se, posteriormente, à regulação do trabalho.

Assim, o Governo surge como a terceiro parte que, em concertação com os representantes dos trabalhadores e dos empregadores e, mesmo, nas relações que entre estes mesmos se estabelecem, procura legitimar a prossecução das políticas que intenta desenvolver, com base em compromissos tripartidos alargados.

Retomando uma premissa que consta da presente obra, que resume, na perfeição, o que até aqui se disse: *“o tripartismo e a concertação social são expressões da própria Democracia, aprofundando-a e enriquecendo-a na sua vertente participativa (...) o tripartismo e a concertação não representam outra coisa senão a transposição para as relações sociais dos princípios sob os quais se funda a democracia política, ou seja, a liberdade, o pluralismo e a participação.”*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Citação de Nascimento Rodrigues, no artigo *“Democracia, Tripartismo e Concertação Social”*, capítulo *“OIT – Portugal: uma relação com história, uma relação com futuro”*.

Resta proferir umas notas sobre o tema que marca a atualidade da agenda da OIT – o Futuro do Trabalho.

Num contexto marcado por mudanças cada vez mais rápidas, o empenho e os esforços dos Estados-membros e da Organização devem, numa base tripartida, focar-se nalguns objetivos que a CIP considera fulcrais.

Destaca-se a promoção e prossecução do pleno emprego produtivo, do diálogo social e do tripartismo, do desenvolvimento económico e do progresso social, e, ainda, uma nova abordagem relativamente a questões como a digitalização, as novas formas de emprego e os fluxos migratórios.

Foi, aliás, o Diretor-Geral da OIT, Guy Ryder, que, na Conferência “O futuro de Trabalho”, no âmbito do Centenário do Ministério do Trabalho, referiu: *“Estamos confrontados com uma verdadeira revolução em que o trabalho deixa de existir numa base permanente e passa a ser uma relação de transação comercial entre os que fornecem e os que procuram um bem ou serviço, episódico e comercial e, por isso, somos obrigados a repensar instrumentos políticos como a legislação, a negociação coletiva e o tripartismo.”*

Há, assim, que atender à (r)evolução que se tem vindo a verificar neste campo.

O trabalho já não segue os mesmos parâmetros de há 100 anos, os meios e processos produtivos evoluíram. Graças às inovações tecnológicas, que muito contribuíram para o processo de globalização, podemos alcançar o outro lado do planeta à distância de um “clique”.

Por outro lado, é necessário ter presente que a diversificação das formas de contratação é essencial para o bom funcionamento do mercado de trabalho, mormente perante a volubilidade e incerteza com que as necessidades se apresentam e absoluta imperiosidade de não se perderem oportunidades comerciais que podem surgir.

E a OIT, no Relatório da Comissão Mundial intitulado *“Trabalhar para um Futuro Melhor”*, publicado em janeiro deste ano, reconhece as novas formas de emprego sem lhes atribuir, pela primeira vez, uma conotação negativa, como, até aí, o vinha fazendo.

Na mesma linha, um dos últimos Relatórios da OIT - publicado em outubro -, denominado *“O pequeno importa: Dados globais sobre a contribuição para o emprego de trabalhadores independentes, microempresas e PMEs”*, revela que pequenas empresas e trabalho por conta própria são responsáveis pela maioria dos empregos no mundo.

Em concreto, o estudo revelou que “7 em cada 10 trabalhadores/as trabalham por conta própria ou trabalham em pequenas empresas”, demonstrando que o trabalho por conta própria e as micro e pequenas empresas detêm um papel bem mais importante do que se pensava na criação de postos de trabalho.

É neste panorama - em que a evolução do mundo do trabalho tem de ser acompanhada pela evolução da noção clássica do contrato individual de trabalho, ou seja, a tempo completo e de duração indeterminada -, que o “novo mundo do trabalho” e a Organização onde o mesmo é discutido e regulado têm, agora, de se enquadrar, não só para fazer face aos desafios que se avizinham, mas também para aproveitar e potenciar todas as oportunidades que estão a ser criadas.

Não obstante esses grandes desafios com os quais nos confrontaremos, a CIP considera necessário encarar a revolução em curso com otimismo.

Para além de se procurar evitar intervenções de teor catastrófico, nomeadamente focando-se apenas e tão só na destruição de emprego - se queremos um futuro melhor para todos, temos de aceitar o uso das novas tecnologias.

Veja-se, por exemplo, a mais-valia da robótica em profissões perigosas ou de desgaste rápido.

Convém lembrar que nas três revoluções anteriores muito se falou de destruição de emprego, mas, na prática, o emprego cresceu.

Neste âmbito, sublinha-se que, de acordo o estudo da CIP “*Automação e futuro do emprego em Portugal*”, realizado em parceria com o McKinsey Global Institute e a Nova School of Business and Economics, Portugal, até 2030, poderá perder 1,1 milhões postos de trabalho como resultado direto da automação, mas poderá, igualmente, criar até 1,1 milhões de novos empregos.

Face às oportunidades e desafios, impõe-se conceber e implementar medidas enquadradas numa agenda de compromissos globais que envolvam os Governos, as empresas e os trabalhadores na definição de estratégias e políticas.

É preciso aproveitar o momento atual para, com confiança, coragem, e determinação encetar uma verdadeira transformação do paradigma.

A OIT, cuja missão e princípios fundadores se mantêm atuais, ainda que volvidos 100 anos desde a sua criação, é o espaço privilegiado para as necessárias tomadas de decisão, que se espera virem a moldar o futuro do mundo do trabalho.

Faz, portanto, todo o sentido manter e (re)vitalizar a Organização, tanto no momento presente, como por muitos mais 100 anos.









## Notas Introdutórias

FRANCISCO CALHEIROS - Presidente da Confederação do Turismo de Portugal

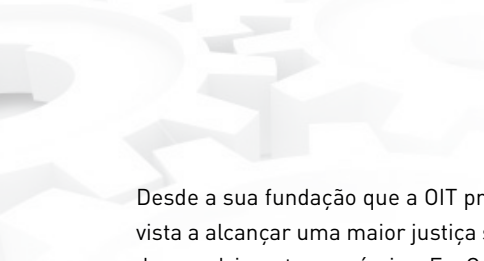
Os avanços tecnológicos a que temos assistimos, sobretudo nas últimas décadas, têm provocado alterações profundas nas organizações quer no que se refere aos modos de produção quer às relações laborais. A revolução digital, nomeadamente no campo da robótica e da inteligência artificial, conduziu-nos invariavelmente para um novo paradigma laboral, mais assente na tecnologia e num capital humano altamente especializado.

Muitas profissões têm vindo a tornar-se obsoletas e a tendência será para aumentar. A história da humanidade está repleta desses exemplos, que não nos devem amedrontar mas sim fazer agir com inteligência e racionalidade, desde logo com um reforço do diálogo social.

O diálogo permanente entre os agentes económicos e os diversos atores políticos e sociais é fundamental para fomentar a competitividade e prosperidade, a equidade e a paz social nas sociedades atuais.

Um bom exemplo disso são os países nórdicos, que apresentam economias mais fortes e estáveis, fruto de um sólido modelo social tripartido entre governos, empregadores e trabalhadores que negociam, desenvolvem estratégias comuns, reúnem consensos, resolvem conflitos.

Os governos que acreditam verdadeiramente no diálogo social procuram soluções de compromisso antes de tomar decisões quanto às políticas económicas, laborais e sociais com impacto na vida dos cidadãos.



Desde a sua fundação que a OIT promove a cooperação entre os constituintes tripartidos com vista a alcançar uma maior justiça social e um modelo de diálogo que garanta o bem-estar e o desenvolvimento económico. E a Confederação do Turismo de Portugal (CTP) não podia deixar de estar ao seu lado neste desafio.

Criada em 1995, a CTP tem como missão potenciar o Turismo e assegurar a unidade interna dos agentes turísticos, agregando federações, uniões, associações e empresas. Tem assento, como Parceiro Social, na Comissão Permanente de Concertação Social, desde maio de 2003, e no Conselho Económico e Social. Tem também assento no CESE – Comité Económico e Social Europeu e integra três Comités de Trabalho da Comissão Europeia.

Enquanto constituinte tripartida e organismo de cúpula do associativismo empresarial do Turismo, a CTP tem mantido uma relação constante e construtiva com a OIT, participando anualmente na Conferência Internacional do Trabalho e, sobretudo, com o seu escritório em Lisboa, contribuindo para a defesa da dignidade e da valorização do trabalho.

Queremos, no presente e no futuro, reforçar esta ligação em prol de uma missão que nos é comum: permitir às empresas e aos cidadãos uma participação ativa nas respetivas sociedades e locais de trabalho e alcançar o progresso social e económico. Juntos, seremos capazes.

Parabéns à OIT pelo seu 100º aniversário.







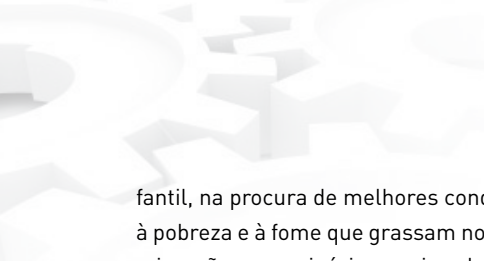
## Notas Introdutórias

CARLOS SILVA - Secretário-geral da União Geral de Trabalhadores

Ao ser assinalado o centésimo aniversário da criação da Organização Internacional do Trabalho, vulgarmente identificada entre nós pela sigla OIT, decidiu em boa hora o escritório de Lisboa promover a edição de um livro relativo à efeméride, momento a que a UGT-PORTUGAL se associa de bom grado e com nítida honra.

Tudo o que, neste momento, possa ser escrito quanto aos fundamentos que levaram à criação deste fórum de paz, já foi alvo de teorias, estudos, teses e muitas reflexões de todos os quadrantes políticos, sociais, económicos e académicos, pelo que importa, a nosso ver, justificar, hoje, a absoluta necessidade de todos os intervenientes, que participam e se revêem na parceria tripartida que a OIT tão bem personifica, defenderem a sua continuidade no futuro, assegurando que as discussões que têm lugar no seu seio, manterão o seu carácter de promoção da paz social e da estabilidade no seio das Nações, alicerçados no diálogo entre os principais actores que interagem no mundo do trabalho – Governos, Empregadores e Trabalhadores.

A OIT é o “cantinho” global onde se encontram os artífices da diplomacia laboral, na procura de consensos, tantas vezes difíceis, para a criação de normas e recomendações, que permitam combater o dumping social existente entre Estados, por via da melhoria das condições de trabalho, dos salários, da negociação colectiva, do equilíbrio entre parceiros sociais na sua representatividade junto do associativismo empresarial e sindical, na formação, no aprofundamento do conhecimento entre situações desiguais, onde a procura da equidade e da igualdade entre homens e mulheres continua a ser uma luta diária e incessante, na erradicação do trabalho in-



fantil, na procura de melhores condições para uma justa distribuição da riqueza e no combate à pobreza e à fome que grassam no mundo, no apoio às vítimas de eternos conflitos que geram migrações sanguinárias e crises humanitárias dramáticas.

A OIT tem, em Portugal, um espaço de celebração do tripartismo global que a UGT sempre acarinhou, ao bater-se com galhardia pela constituição da Concertação Social como factor agregador de vontades e consensos, gerador de compromissos e acordos entre partes com interesses, muitas vezes, nos antípodas uns dos outros.

A UGT tudo continuará a fazer para que o triunfo da Concertação Social tripartida se alavanque em acordos à mesa das negociações, onde muitas vezes, um recuo é uma estratégia para se avançar mais depressa. O Centro de Relações Laborais, o Conselho de Administração do IEFP e a Comissão Permanente de Concertação Social são os testemunhos vivos e actuantes da identidade tripartida que a OIT significa e defende.

Bem haja a OIT e todos os seus defensores e activistas pelo seu papel no mundo para a promoção da paz, da justiça social e da igualdade entre Homens e Mulheres. A UGT Portugal assume o seu papel na defesa de uma OIT cada vez mais robusta e viva e está, inequivocamente, ao lado desta enorme Instituição em todas as suas lutas e desígnios.







# 01

## Parte I - Diálogos na história A Organização Internacional do Trabalho e Portugal: lá fora cá dentro<sup>1</sup>

CRISTINA RODRIGUES<sup>2</sup>

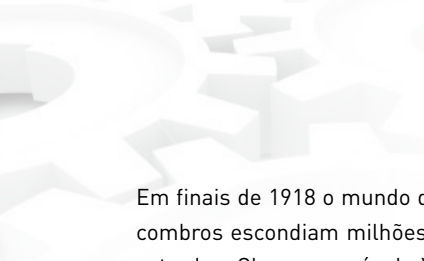
Comemoram-se os cem anos de existência da Inspeção do Trabalho em Portugal. Depois de experiências institucionais várias, que vinham do século anterior, é em 1916, com a criação do Ministério do Trabalho, que nasce, formalmente, esta dimensão inspetiva no seio do novo ministério.

A influência internacional na vida laboral portuguesa é, já então, determinante no avanço das leis. Integram-se convenções internacionais, transpõem-se leis protetoras das mulheres e das crianças no trabalho, criam-se normas sobre o descanso semanal, ainda durante a monarquia. Os ventos sopram de fora, trazendo novas ideias e práticas. A própria criação do Ministério do Trabalho corresponde a um movimento internacional de alargamento da tutela do direito do Estado ao mundo laboral (juridicização), que assumiu diversas faces, entre as quais a criação de órgãos estatais destinados a regular a área. Portugal não constitui exceção neste movimento, seguindo, como então era hábito, o exemplo de França, que criara o seu Ministério dez anos antes, em 1906.

O ano de 1916 marca também a entrada de Portugal na Grande Guerra. Na Flandres ou em África o país envolve-se duramente no conflito, em anos de enormes dificuldades económicas e políticas, por causa e para além da participação na guerra.

<sup>1</sup> O presente texto foi originalmente publicado, em 2016, na obra *Trabalho, Economia e Sociedade: 100 anos de Inspeção do Trabalho em Portugal*, Edições Almedina: pp. 13 - 34.

<sup>2</sup> Investigadora do Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa.



Em finais de 1918 o mundo dilacerado via-se ao espelho. Terminara a Grande Guerra, os escombros escondiam milhões de mortos e inválidos. A devastação atingira edifícios, fábricas, estradas. Chegava o século XX, um pouco atrasado no calendário do tempo. A guerra marca a transição de um mundo para o outro e tem origem em conflitos políticos, que têm por trás profundas desigualdades e a “questão social”, expressão que condensava toda a tensão ligada às difíceis condições de vida e de trabalho dos operários.

Os anos da guerra foram também anos de ameaças revolucionárias – recorde-se a revolução bolchevique de 1917 e os seus múltiplos ecos – e conflitos laborais de ampla dimensão. No final da guerra, as organizações sindicais europeias e americanas estão dispostas a participar num processo de criação de legislação internacional do trabalho, em conjunto com os governos e o patronato. Propõem então o envio de delegações sindicais à Conferência da Paz, exigindo que o Tratado de Paz contemple a dimensão laboral. Assim aconteceu, sendo criada a Comissão de Legislação Internacional do Trabalho, em Janeiro de 1919. Esta Comissão desenhou a arquitetura de uma organização permanente dedicada ao problema das condições de trabalho, que viria a ser aprovada pela Conferência em 11 de Abril de 1919.

O Tratado de Paz seria assinado em Versalhes, a 28 de Junho de 1919. A par das obrigações políticas e económicas das partes contratantes, estabelece, na Parte XIII, os compromissos decorrentes da guerra em matéria de trabalho, prevendo a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a sua Constituição, da qual consta, para além de princípios substantivos como a jornada de trabalho de 8 horas, o descanso semanal, a proibição do trabalho de menores, a obrigação de cada Estado organizar um serviço de inspeção que “incluirá mulheres, a fim de assegurar a aplicação de leis e regulamentos para a proteção dos trabalhadores.” Em Outubro desse ano reuniria em Washington a primeira conferência da OIT.

A opção por uma organização tripartida - a grande originalidade da OIT - onde têm assento e poder decisório os governos, as associações sindicais e as associações patronais, e à qual compete a definição das regras laborais internacionais, é significativa da importância da escolha da via reformista, em detrimento da via revolucionária para resolução dos conflitos emergentes da “questão social”.

A criação de normas internacionais do trabalho, que se funda no diálogo “obrigatório” tripartido, é um dos principais fins da OIT desde a sua criação, definindo espaços de consenso acerca dos direitos dos trabalhadores, que vão sendo alargados aos países-membros à medida da sua evolução. Há autores que consideram que, apesar das suas múltiplas formas de atuação, a OIT se define primordialmente como uma agência produtora de normas.

As normas internacionais do trabalho podem ser convenções, de carácter obrigatório para os países membros que as ratifiquem, ou recomendações. Muitas das convenções são acompanhadas de uma recomendação, que dá orientações sobre a forma como deve ser aplicada a convenção.

Ao longo dos quase 100 anos de existência da OIT foram adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra, 189 convenções, 204 recomendações e seis protocolos. O seu teor e as áreas que abrangem em matéria de trabalho/emprego e política social, desenham um mapa dos consensos possíveis, em cada momento, entre os países membros, que são, atualmente, 186.

O comportamento de cada país relativamente à produção normativa da OIT – se ratifica as convenções, quando o faz, o tempo que demora a fazê-lo, as convenções que não podem ser ratificadas, as normas que penetram na ordem jurídica independentemente do processo formal da ratificação – diz muito da sua evolução política e socioeconómica. É esse exercício que, de modo sintético, se ensaiará neste texto, numa dupla perspetiva: por um lado, as convenções que desenham as condições de trabalho e os direitos dos trabalhadores; por outro lado, um olhar sobre os instrumentos da OIT que regulam a inspeção do trabalho – sempre tendo em atenção a forma como Portugal reagiu internamente quanto às normas internacionais do trabalho.

Uma nota para referir que a Organização utiliza várias classificações para agrupar as convenções. Aqui usar-se-ão a que distingue convenções na área dos Direitos humanos e no trabalho, Qualidade no trabalho, Proteção social e Emprego e pobreza e a que distingue as convenções entre fundamentais, de governo ou técnicas (classificação não temática, que toma como critério os valores tutelados por cada instrumento).

Sendo país fundador da OIT, pela circunstância de ser potência beligerante na 1ª Guerra mundial, Portugal tem uma história marcada longa e profundamente pela Organização. Nesses quase cem anos distinguimos claramente quatro fases no relacionamento entre o país e a OIT, assentes na incorporação de normas internacionais do trabalho na ordem jurídico-laboral portuguesa.

### **Tempos de proximidade (1919-1933)**

O período de 1919, data da fundação da OIT, até 1933 é de proximidade entre Portugal e a Organização. Desde a participação na Conferência da Paz e na primeira Conferência Internacional do Trabalho, como país fundador da OIT, em Washington, em Outubro e Novembro de 1919. Passando pela publicação, em Maio de 1919, de um conjunto de leis de proteção dos trabalhadores, largamente tributária dos princípios da OIT, onde se destaca o decreto que fixa as 8 horas de trabalho na indústria. Ou ainda pela transposição direta de normas da OIT para a legislação interna quanto ao trabalho de mulheres e de menores, mesmo sem ratificação da convenção respetiva.

Neste período, em 1928, 1929 e 1932, registam-se esforços significativos para a ratificação das convenções da OIT. Das dezanove convenções de interesse genérico adotadas pela OIT entre 1919 e 1933, Portugal ratifica, nesse período, sete, numa proporção nunca mais alcançada: em 1974 havia um total de 21 convenções ratificadas, de 85 adotadas pela OIT. Havendo outras formas de influência que não passam pela apropriação formal, certo é que os processos de ratificação constituem um inequívoco indicador de adesão dos países aos referenciais da OIT.

Em 1928 foram ratificadas as convenções n.º 1 (1919) e n.º 14 (1921), respetivamente sobre duração do trabalho na indústria e descanso semanal na indústria. Em 1929, as convenções n.ºs 17, 18 e 19, todas de 1925, sobre, respetivamente, reparação de acidentes de trabalho, reparação de doenças profissionais e igualdade de tratamento entre trabalhadores estrangeiros e nacionais em matéria de reparação de acidentes de trabalho. Em 1932, foram ratificadas as convenções n.º 4 (1919) e n.º 6 (1919) proibindo, respetivamente o trabalho noturno de mulheres e de menores na indústria.

Nestes tempos de maior proximidade, todavia, muitas foram as convenções não ratificadas. Desde logo, a convenção sobre abolição do trabalho forçado, cuja não ratificação traduz a recusa de ingerência internacional nos negócios internos do país e da alteração do modo de produção económica tradicional em África, assente na precariedade e fragilidade dos direitos dos trabalhadores indígenas. Por ratificar ficam também as três convenções sobre idade mínima dos menores para trabalhar, estabelecendo como fronteira laboral os 14 anos, alegadamente para evitar a ociosidade entre o fim do percurso escolar e o início da vida laboral, que esconde uma generalizada entrada precoce das crianças no trabalho, por razões de ordem económica. A verdade é que existiam ainda, neste período, largos espaços de produção infantil, na esfera do trabalho agrícola, no domicílio e artesanal, no abrigo doméstico e familiar, fora da regulação jurídica e longe do controlo dos poderes públicos.

Da área da Qualidade no trabalho, a convenção sobre proteção da maternidade, que previa um período de licença de parto de 12 semanas, com direito a subsídio monetário e assistência médica, ficou por ratificar, pela inexistência de condições mínimas legais e reais para apoiar as mães trabalhadoras, o que, aliás, não se alteraria até ao final do Estado Novo. Note-se que esta convenção, em 1931, esteve assinada por todos os ministros, mas o Dr. Oliveira Salazar, então ministro das Finanças, não quis assinar, pela despesa que trariam as indemnizações.

A convenção sobre duração do trabalho no comércio e serviços, que estabelece o dia de trabalho de 8 horas e a semana de 48 horas, também não seria transposta, muito embora a legislação em teoria estivesse de acordo, por a realidade ser muito diferente do desenho legal. A convenção sobre a fixação dos salários mínimos também não, por se entender que era de matéria da responsabilidade de cada Estado.

Quanto à Proteção social, ficaram por ratificar as convenções sobre reparação de doença, em virtude de, embora a legislação o previsse desde 1919, não existirem, na prática, mecanismos de reparação das situações de doença dos trabalhadores.

Finalmente, da área do Emprego e pobreza, ficaram por ratificar a convenção sobre desemprego, por não existirem agências públicas de colocação gratuitas e a convenção sobre inspeção de emigrantes transportados em navio, não tendo havido, ao que se saiba, nenhuma movimentação em torno deste instrumento internacional, o que revela o atraso e incipiência da organização pública portuguesa nestas matérias.

No que se refere à inspeção do trabalho a OIT nos primeiros anos não aprovou nenhuma convenção. O facto de constar da Constituição da OIT a imperatividade de cada país organizar um serviço de inspeção, como atrás se referiu, parece ter tornado desnecessária a adoção de uma convenção. No entanto, deu orientações através de recomendações. Logo em 1919, a recomendação n.º 5 determina a necessidade de cada país membro organizar um sistema eficaz de inspeção das oficinas e, além disso, um serviço público especialmente incumbido de proteger a saúde dos operários e que estabeleceria a ligação com o BIT<sup>3</sup>.

Em 1923, entendeu a Conferência Internacional do Trabalho publicar uma orientação sobre o tema, a recomendação n.º 20. Trata-se de um extenso e pormenorizado texto que dá instruções concretas sobre a forma como se devem organizar estes serviços, considerados da maior importância para a verificação do cumprimento das normas legais sobre o trabalho e a proteção do trabalhador, em cada país. A recomendação desdobra-se em: objeto da inspeção, natureza das funções e os poderes da inspeção, organização da inspeção (organização do pessoal, títulos e formação dos inspetores, tipos e métodos de inspeção, cooperação dos empregadores e dos trabalhadores) e relatórios dos inspetores. Não temos informação sobre se esta recomendação terá sido acolhida em Portugal, mas a verdade é que o serviço de inspeção, em 1920, já estava em funcionamento, provavelmente sem a modernidade e o rigor que a recomendação n.º 20 preconizava.

Entre 1919 e 1933, período que abrange a República e a ditadura militar, e que termina com a instituição do Estado Novo, consideramos que houve proximidade entre Portugal e a OIT, registando-se a ratificação de sete convenções, situação que foi possível pela existência de legislação interna que o permitia. O número de instrumentos por ratificar é muito superior. Destes, exceção feita à convenção sobre trabalho forçado, cuja não ratificação tem um fundamento político e ideológico claro, tal ficou a dever-se à falta de condições socioeconómicas para a sua adaptação ao país e não a divergências de fundo.

---

<sup>3</sup> O BIT (Bureau Internacional do Trabalho) constitui o secretariado técnico da OIT.

Para além deste movimento em torno das convenções, há a sublinhar a participação nas atividades da Organização por parte dos representantes portugueses e a atitude que perpassa em todo o expediente trocado entre a administração portuguesa e Genebra. A responsabilidade de Portugal ser membro fundador é mencionada com frequência, servindo como estímulo à ratificação de convenções. É o próprio Albert Thomas, primeiro e carismático Diretor-geral da OIT, que se dirige pessoalmente às instâncias nacionais incentivando a sua participação e agradecendo os esforços obtidos.

Apesar das boas intenções deste tempo inicial, marcado por um relacionamento favorável com a OIT, a verdade é que o espaço económico e social do país estava muito longe das referências da Europa desenvolvida que desenhava o padrão das normas internacionais, o que determinou a exiguidade de resultados em matéria de ratificações.

### **Tempos de fechamento (1933-1956)**

O ano de 1933 marca o início de uma fase de fechamento do país e de um período de afastamento dos princípios e das normas da OIT. Na verdade, se Portugal manteve o envio regular dos relatórios sobre as convenções ratificadas e assegurou a participação nas conferências, o que garantiu a manutenção de um relacionamento formal “normal”, certo é que, de 1933 a 1956, apenas ratificou a convenção nº 45 (1935), em 1937, que limita o emprego de mulheres em trabalhos subterrâneos, de curto alcance prático, dada a pequenez do sector e a composição social da sua mão-de-obra.

Nesse longo período, que vai da instituição do Estado Novo, em 1933, a 1956, ano da primeira ratificação portuguesa do pós-guerra, a OIT alarga substancialmente o seu *corpus*, naquela que foi a época de ouro da sua produção normativa. É sobre este vasto pano de fundo de referência sobre os direitos sócio laborais que se vão desenhar os Estados-Providência, num processo crescente a partir do final da II Guerra mundial.

Ao longo deste longo período, Portugal não ratifica nenhuma convenção, exceção feita à já referida sobre trabalho subterrâneo de mulheres. Vários motivos estão na origem desta situação: desde logo, o atraso social e económico que não permitiam elevar as condições de vida dos trabalhadores, depois de ordem política, como os que têm a ver com a liberdade sindical ou a discriminação por opinião política, e ainda os relacionados com a questão ultramarina, como o trabalho forçado e as condições de trabalho dos “indígenas”.

Para além destes motivos concretos para o afastamento da OIT, existe uma atitude de fundo, de natureza político-ideológica, que é contrária aos seus fundamentos e práticas, defensora da autonomia do Estado português e da prossecução dos seus desígnios históricos, no espaço metropolitano e fora dele, sem interferência internacional.

No entanto, esta atitude de autonomia e até desligamento por parte do Estado português, que permanece até meados da década de 1950, coexiste com a manutenção de laços formais, através do envio dos relatórios sobre as obrigações assumidas com a ratificação das convenções e da presença de representantes nas Conferências, momentos que serviam para exaltar as políticas nacionais em matéria social e laboral perante o plenário. Por parte da OIT, é de assinalar a relativa indiferença perante o isolamento e a falta de respostas positivas do regime português, provavelmente por outras questões de maior significado se terem imposto neste período, como as fortes clivagens ideológicas e políticas que estão na origem da 2.ª Grande Guerra, o próprio conflito e os esforços de reconstrução do pós-guerra.

Vejamus de que modo evoluiu a OIT em matéria de inspeção do trabalho neste período. A Declaração de Filadélfia, de Maio de 1944, depois incorporada na Constituição da OIT (1946), alarga e aprofunda os objetivos da Organização. Embora pressupondo a necessidade de um efetivo cumprimento das normas de proteção dos trabalhadores, a verdade é que o novo texto não menciona de forma expressa o imperativo de criação de serviços de inspeção do trabalho.

Esta preocupação seria acautelada com a aprovação, no ano seguinte, da convenção n.º 81 (1947), que preconiza a instituição de sistemas de inspeção do trabalho na indústria e no comércio, determinando como seus objetivos: a) assegurar a aplicação das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício da sua profissão, tais como as relativas à duração do trabalho, salários, segurança, higiene, bem-estar, emprego de menores e outras matérias conexas; b) fornecer informações e conselhos técnicos aos patrões e aos trabalhadores sobre a maneira mais eficaz de observar as disposições legais e c) chamar a atenção da autoridade competente para as deficiências ou abusos que não estejam especialmente previstos nas disposições em vigor.

No ano de 1947, em Portugal, a inspeção do trabalho estava cometida ao Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência (INTP), organismo nascido em 1933, tendo sido criado em 1939 um serviço específico, dentro do INTP, para a fiscalização do trabalho. Em 1948, o INTP foi reestruturado, tendo ficado estabilizado o modelo de inspeção do regime corporativo, que ganha maior autonomia, sendo a inspeção agora organizada e dirigida por um Inspetor-chefe. Sem prejuízo de algumas pequenas alterações, este sistema vigorou até à queda do regime. A existência deste serviço permitiria a ratificação da convenção n.º 81, contudo o facto de não ser alargado às então províncias ultramarinas impedia a adesão à norma internacional. Esta situação permaneceria até 1962, uma vez que apenas em 1961 foram criados os serviços de inspeção do trabalho ao espaço nacional não metropolitano.

A convenção n.º 81 (1947) foi acompanhada por duas recomendações adotadas no mesmo ano, a n.º 81, sobre inspeção no trabalho, que desenvolve o texto base da convenção (desdobra-se nos seguintes pontos: 1 – missão preventiva dos serviços de inspeção do trabalho; 2- colaboração dos empregadores e dos trabalhadores no que concerne à saúde e segurança; 3 – conflitos



de trabalho; 4 – relatórios anuais sobre a inspeção). A outra recomendação é a n.º 82, sobre inspeção no trabalho nas minas e transportes, que dispõe sobre estes dois sectores, uma vez que os mesmos podiam ser excecionados da aplicação da convenção n.º 81, por parte das legislações nacionais.

## **Tempos de reaproximação (1956-1974)**

Depois deste longo período, de 1933 até meados dos anos 1950, em que a regularidade dos contactos entre Portugal e a OIT esconde um quadro de acentuada divergência e afastamento, chega um momento de reaproximação. Na verdade, o regime continua, mas o mundo mudou profundamente após o final da II Guerra mundial, conduzindo o Estado Novo português a um isolamento, em vários planos, que o regime irá contrariar, num esforço de adaptação às transições do sistema internacional.

Esse esforço determina uma atitude proactiva e não meramente defensiva, a nível interno e externo. As tentativas de modernização económica no espaço metropolitano, através dos planos de fomento, uma nova fase de industrialização e de investimento na formação dos profissionais, as remodelações ministeriais trazendo novos responsáveis e novas ideias para a política, a preparação das reformas legislativas na área social e do trabalho, o investimento significativo no desenvolvimento dos territórios ultramarinos e a correspondente centralidade atribuída a essa dimensão da Nação, são vetores de uma mesma estratégia modernizadora.

Continuar a olhar para dentro, vai significar a partir de agora, para o regime, olhar(-se) ao espelho no exterior e nas organizações internacionais de que pretende fazer parte, em procura incessante de legitimidade, num mundo que se tornava progressivamente mais hostil, à medida que as democracias se expandiam e o movimento de descolonização se tornava inexorável. Ao contrário de outros casos, em que Portugal teve de se desmultiplicar em estratégias para ser aceite nas organizações internacionais, na OIT tinha a vantagem de ser membro fundador e no ativo. No fundo, para granjear maior credibilidade no fórum da OIT havia apenas que substituir o silêncio e a letargia dos últimos vinte anos por uma atitude mais dinâmica, que devolvesse uma nova imagem do país. Nesta fase que se inicia em 1956, com a ratificação da convenção sobre trabalho forçado, e que vai até 1974, a OIT vai jogar um papel decisivo na tentativa de construção de uma nova imagem de Portugal.

A partir de 1956, as ratificações sucedem-se. Algumas convenções têm um alto valor político e por isso têm mesmo de ser ratificadas, como sejam as que se relacionam com o trabalho em África, pelo “bom efeito” que têm em Genebra. Outras convenções não apresentam dificuldade na sua ratificação, pelo que avançam, para melhorar a imagem do país na Conferência Internacional do Trabalho, cada vez mais alargado pela emergência dos novos países.

Assim, no espaço de uma década e meia, ratificam-se sete convenções em matéria de Direitos humanos e direitos no trabalho, três na da Qualidade no trabalho, uma na da Proteção social e duas na do Emprego e pobreza. Significativo o maior número de convenções com valor político, num quadro em que se procurava legitimidade externa para a natureza autocrática do regime e para a sua continuidade com base na ideia de império e na existência de colónias/províncias ultramarinas. Aqui sucederam-se as ratificações. A convenção n.º 29 (1930), em 1956, antes mesmo que as condições legais do país o permitissem, uma vez que apenas em 1962, com a publicação do Código do Trabalho Rural, se eliminaram todas as formas de tutela administrativa e de coerção sobre os trabalhadores africanos. A convenção n.º 105 (1957), também sobre abolição do trabalho forçado, em 1959, ano em que também foi ratificada a convenção n.º 111 (1958), sobre discriminação em matéria de emprego e profissão. Em 1960 as convenções n.º 104 (1955), sobre abolição das sanções penais (trabalhadores indígenas) e n.º 107 (1957), sobre populações aborígenes e tribais. Em 1964, a convenção n.º 98 (1949), sobre direito de organização e de negociação coletiva. Em 1967, a convenção n.º 100 (1951), sobre igualdade de remuneração.

Em matéria de Direitos humanos e no trabalho, Portugal, neste período, ratificou parte significativa das convenções em vigor. Ficou de fora a convenção n.º 87 (1948), sobre liberdade sindical, contrária à natureza do regime, que assentava em sindicatos únicos, e que só viria a ser ratificada após o 25 de Abril.

Significativo também o diminuto número de convenções ratificadas nas áreas da Qualidade do trabalho, Proteção social e Emprego e pobreza: numa época em que se pretendia impressionar a OIT, a impossibilidade de transpor normas desta natureza denuncia a exiguidade dos direitos dos trabalhadores, num quadro laboral assente em frágeis condições socioeconómicas.

A sequência de ratificações foi a seguinte. Em 1959, a convenção n.º 26 (1928) sobre métodos de fixação de salários mínimos; em 1960, a convenção n.º 106 (1957), sobre descanso semanal no comércio e serviços; em 1964, a convenção n.º 89 (1948), sobre trabalho noturno de mulheres. Em 1960 seria também ratificada a convenção n.º 12 (1921) sobre acidentes de trabalho na agricultura, no domínio da Proteção social. Finalmente as convenções n.º 81 (1947), sobre inspeção do trabalho e n.º 88 (1948) sobre o serviço público de emprego seriam ratificadas em 1962 e 1972.

Neste período, no que respeita à inspeção do trabalho, a OIT adotou a convenção n.º 129 (1969), sobre a inspeção do trabalho na agricultura, que viria a ser ratificada por Portugal apenas em 1981. Esta convenção foi acompanhada da recomendação n.º 133 (1969), que a declina.

Em comum em todos estes processos de ratificação de convenções de alcance social há o facto de existir legislação prévia nacional que os autorizam. São ratificações feitas num período em que era conveniente a Portugal granjear reconhecimento e apoio junto da OIT. Reitera-se a di-

ferença face às convenções de alcance político, ratificadas de forma célere e antes da adequação da legislação interna, funcionando como um motor da mudança da realidade portuguesa, no plano normativo e, em seguida, prático.

Apesar da pressão da OIT, no que respeita ao trabalho infantil chegou-se a 1974 com apenas a convenção n.º 6 (1919), que fora ratificada em 1932, sobre a proibição do trabalho noturno de menores, não tendo sido ratificada nenhuma convenção sobre a idade mínima para começar a trabalhar. A OIT definira os 14 anos como limiar mínimo em 1919, passando para os 15, em 1937. Em Portugal, embora a realidade mostrasse uma ainda mais precoce entrada no mercado de trabalho, a lei definia os 12 anos como idade mínima para o trabalho, o que aconteceu durante todo o período do Estado Novo, só vindo a ser alterado a partir de 1970, com a entrada em vigor da legislação que eleva a fronteira para os 14 anos, correspondendo a um movimento mais vasto da sociedade portuguesa quanto aos direitos das crianças, nomeadamente à elevação da escolaridade mínima para seis anos e da escolaridade obrigatória para os 14 anos, fixados por lei em 1964. Apenas em 1970 Portugal estaria em condições de ratificar a convenção da OIT de 1919, sendo que esta fora atualizada em 1937 para os 15 anos, o que impossibilitava o acerto com a referência internacional, apesar dos mais de trinta anos passados.

Quanto ao trabalho de mulheres, foram ratificadas as convenções que traziam limitações ao trabalho subterrâneo e noturno. Todavia, as que previam a proteção da maternidade, seja a convenção n.º 3 (1919), seja a n.º 103 (1952), não foram, nem poderiam ter sido adotadas à face da lei portuguesa. Na verdade, as 12 semanas de licença por ocasião do parto, previstas pela OIT desde 1919, não se refletiram na legislação portuguesa até 1974: a licença de 30 dias, com direito a um terço do salário, se tivesse mais de um ano de bom e efetivo serviço (o que dependia da avaliação patronal), prevista na legislação de 1934, passou para 60 dias, sob a forma de seguro de maternidade, a partir de 1963, não sendo, ainda assim, generalizada a todas as mulheres.

Relativamente à saúde e segurança no trabalho, nenhuma convenção pôde ser ratificada. Quanto ao exame médico dos adolescentes, prévio ao início da relação laboral, a legislação laboral portuguesa nunca o impôs, apesar de existir lei sobre a vigilância médica dos menores empregados desde 1948. Os novos quadros laborais contendo regras sobre o trabalho infantil, do final dos anos 1960, continuaram a não prever este exame médico. Quanto às convenções sobre condições de trabalho em matéria de saúde e segurança não havia legislação que cobrisse as áreas em causa; no entanto, entre a legislação de 1936 sobre a reparação dos acidentes de trabalho e doenças profissionais, que contém normas genéricas de prevenção em matéria de saúde e segurança, e a que a revoga, de 1965 (em vigor apenas em 1971), regista-se uma enorme evolução, indo a nova lei muito além da lógica reparacionista, incluindo como fins a prevenção e a reintegração profissional.

Em matéria de férias pagas também não houve qualquer ratificação. No entanto, entre a legislação de 1937, que determinava a concessão de férias apenas pelas empresas com mais de seis empregados, ou vinte assalariados (o que excluía a grande maioria das empresas nacionais), num número de dias exíguo e dependente do número de anos de casa dos trabalhadores e da avaliação do seu trabalho pela entidade patronal, e a legislação de 1969 vai um enorme salto, com a fixação de uma duração mínima obrigatória de férias que aumentava consoante a antiguidade do trabalhador, independentemente das funções executadas e da dimensão da empresa. As férias perdem o carácter de liberalidade, passando a imperativas e a corresponder a um direito fundamental dos trabalhadores. Ainda assim, Portugal ficou sempre aquém das referências internacionais, pelo que não houve ratificação.

As matérias do horário de trabalho e descanso semanal são as que foram objeto de maior número de ratificações e sem grande atraso face à OIT. No entanto, a convenção sobre a extensão das 8 horas ao comércio e serviços não chegou a ser ratificada, embora a lei interna o permitisse, o que aconteceu devido ao sistemático incumprimento a que era votada. Tendo havido uma consagração legal anterior à ratificação da convenção das 8 horas de trabalho, logo em 1919, depois confirmada na legislação do Estado Novo, a lei interna estava de acordo com as obrigações assumidas. Neste caso, a intervenção da OIT é feita a jusante, a partir de final dos anos 1950, com a Comissão de Peritos averiguando do cumprimento das obrigações no território metropolitano, mas sobretudo a sua extensão aos territórios ultramarinos.

Quanto aos salários mínimos, apenas uma de cinco convenções veio a ser ratificada, com 31 anos de atraso, estabelecendo métodos para a fixação destes salários, num quadro legislativo interno que o possibilitava. A tardia ratificação desta norma, e a dificuldade na ratificação das demais, reside menos na letra da lei do que na colisão entre o substrato ideológico das convenções, assente no princípio democrático da participação igualitária dos trabalhadores, e a prática nacional, em que a audição dos interessados era entendida como uma formalidade sem consequências.

Quanto à Proteção social, o nível de influência formal da OIT é ainda mais exíguo. Excluindo as convenções ratificadas em 1929, sobre reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais e a sua extensão à agricultura, em 1960, mais nenhuma convenção do âmbito da segurança social foi ratificada, nem as que cobriam riscos isolados em matéria de doença, velhice, invalidez ou morte, nem a convenção n.º 102 (1952) que define a norma mínima da segurança social. Quanto aos trabalhadores migrantes, apenas foi ratificada, em 1929, a convenção que prevê a igualdade de tratamento entre trabalhadores estrangeiros e nacionais quanto a acidentes de trabalho.

Esta exiguidade de ratificações, num domínio central para a construção dos Estados-Providência, tem de ser judiciosamente lida. Embora tardiamente, Portugal evolui de um esquema de previdência social, assente na legislação corporativa de 1935, para uma dinâmica de segu-

rança social, a partir da reforma de 1962. Ainda que lentos e não generalizados a toda a população trabalhadora, os efeitos desta reforma alargaram-se ao longo dos anos 1960, permitindo ao país caminhar no sentido da Europa mais desenvolvida e do Estado social. Se não fosse a impossibilidade de extensão dos benefícios aos territórios não metropolitanos, reconhecida nos relatórios enviados à OIT, teria sido possível ratificar a convenção n.º 102 quanto a Portugal continental, sobretudo porque a adesão a esta norma não significava obrigatoriamente o compromisso quanto a todos os riscos cobertos, podendo ser parcial.

Das convenções que regulam a Administração e inspeção do trabalho e a área do emprego foram ratificadas as convenções sobre inspeção do trabalho e sobre organização do serviço de emprego, com 15 e 24 anos de atraso, ficando por ratificar 8 convenções. A existência de uma inspeção do trabalho no Portugal metropolitano desde 1948 autorizaria a ratificação da convenção respetiva, não fora o facto de o serviço não existir nos espaços ultramarinos. Como já referido, esta extensão aconteceu em 1961, em contexto de grande movimentação interna perante o estabelecimento da comissão de inquérito da OIT quanto ao trabalho forçado em África, por queixa do Gana, e à “utilidade” da ratificação da convenção n.º 81 para a defesa dos interesses de Portugal.

A adesão à convenção sobre organização do serviço de emprego só seria possível a partir de Julho de 1971, altura em que o serviço público de emprego foi criado nos territórios ultramarinos. No espaço continental, apesar de tardiamente, as infraestruturas do serviço público de emprego e formação profissional foram sendo criadas durante a década de 1960, viabilizando a ratificação desta convenção.

Sublinhando a ideia de que a realidade laboral portuguesa não permaneceu estática durante os anos em que a legislação se manteve inalterada, e que houve uma evolução que permitiu a transição para os quadros jurídico-laborais modernos nos anos 1960, certo é também que as mudanças ocorridas tinham um alcance limitado, impedindo uma eventual ratificação das normas internacionais, que implicaria a publicação de normas internas gerais e abstratas abrangendo o universo dos trabalhadores portugueses.

Assim, nas áreas sociais, o espaço normativo desenha-se entre as poucas convenções internacionais que foi possível ratificar e as que não foi possível ratificar, em maior número e maior abrangência, perante a lei portuguesa. Este espaço de ausência de ratificações das normas que constituem a referência internacional, embora ilustre o ritmo lento do crescimento da juridicização da esfera sócio laboral portuguesa, esconde mais do que ilumina, porque a não adesão às normas internacionais não significa a ausência de evolução, mas que a sua lentidão não permitira atingir o patamar da OIT.

Neste período, a atividade convencional da OIT reduz-se substancialmente. As grandes referências normativas vêm das décadas anteriores e é sobre elas que Portugal se projeta, ade-

rindo às que considera possível e deixando de parte as que colidem com a essência política do Estado Novo, como a convenção n.º 87 (1948), sobre liberdade sindical, ou as muitas que significariam a melhoria das condições de vida dos trabalhadores que o país não estava preparado para assumir, como a convenção n.º 102 (1952), sobre a norma mínima em matéria de segurança social ou ainda as que dizem respeito à idade mínima para o trabalho.

As particularidades do regime português nas matérias política e colonial levam a um escrutínio severo por parte da OIT. A composição da Organização, por sua vez, foi-se alterando, à medida do andamento dos processos de descolonização e conseqüente emergência de novos países membros, com a constituição de um forte bloco geopolítico socialista e antiliberal, que modificaram a visão da Organização, tradicionalmente assente na perspectiva dos países fundadores europeus.

A ratificação de uma convenção por si só deixa de ser um garante de tranquilidade no relacionamento com a OIT, que passa a verificar cuidadosamente a adequação normativa interna aos compromissos internacionais e mesmo a das práticas ao desenho normativo interno. Ao contrário do que acontecera nas primeiras décadas, em que a sua existência mal se notara, a Comissão de Peritos trabalha incessantemente através de observações e pedidos diretos, incidindo na maioria das convenções ratificadas. O alegado incumprimento das obrigações em matéria de trabalho forçado leva à queixa do Gana e ao estabelecimento da primeira Comissão de Inquérito da história da OIT. As queixas apresentadas contra Portugal ao Comité da Liberdade Sindical, a partir de 1961, deram origem a cinco longos casos em que o regime foi posto em causa.

A fase final do relacionamento entre Portugal e a OIT no período do Estado Novo assume diversos contornos. Por um lado, é um período de convergência no plano normativo, com um significativo impulso de ratificações. Por outro, põe a claro as divergências político-ideológicas entre o Estado Novo e os valores da OIT e a impossibilidade de consensos em domínios cruciais. Por outro ainda, o controlo da OIT exerce-se em vários planos, de forma severa, forçando o regime ao respeito pelas obrigações assumidas e simultaneamente revelando o progressivo isolamento de Portugal face às suas posições e ao mundo em mudança. Para além das questões políticas, é também de admitir que a persistência singular de um regime autoritário, com a posse de extensos territórios ultramarinos de inegável valor geoestratégico, constituísse um alvo apetecível para os interesses internacionais, o que pode ter dramatizado ainda mais as frentes de condenação em organismos como a ONU e, em particular, a sua agência especializada, a OIT.

A OIT foi, pois, um espelho em que o nosso país se reviu. Nem sempre, porém, a imagem devolvida coincidia com a que Portugal tinha de si mesmo ou com a que queria mostrar no exterior.

## Tempos de colaboração (1974 – 2015)

A instituição do regime democrático e a melhoria das condições socioeconómicas do país, designadamente por força da adesão à então Comunidade Económica Europeia, aproximaram Portugal da Europa mais desenvolvida. Criaram-se condições para um movimento ímpar de ratificações, cada vez com menor dilação entre a aprovação na OIT e a incorporação na ordem jurídica nacional.

Antes, porém, houve também um conjunto significativo de ratificações de convenções da OIT, prévio à adesão à CEE, que constituiu uma forma de o governo português demonstrar que o país reunia condições para a adesão, atendendo à relação umbilical existente entre as normas da OIT e os instrumentos de regulação comunitária.

As primeiras ratificações ocorridas têm profundo significado político e só seriam possíveis num quadro democrático. Trata-se da convenção n.º 135 (1971) sobre representantes dos trabalhadores, ratificada em 1976, e das convenções n.º 87 (1948), sobre liberdade sindical e proteção do direito sindical – esta fazendo parte do núcleo das convenções fundamentais – e n.º 11 (1921), sobre o direito de associação na agricultura, ambas ratificadas em 1977.

No que diz respeito às 8 convenções consideradas fundamentais pela OIT – que coincidem todas com a classificação temática Direitos humanos e direitos no trabalho –, Portugal aderiu a todas: cinco ainda no regime anterior, à convenção n.º 87, logo em 1977, correspondendo às exigências generalizadas do mundo do trabalho<sup>4</sup>, à convenção n.º 138 (1973), que fixa a idade mínima para trabalhar em 16 anos, em 1998 e à convenção n.º 182 (1999), sobre a interdição das piores formas de trabalho das crianças, no ano 2000.

Quanto às convenções de governo, consideradas prioritárias pela OIT, pelas implicações que têm, Portugal aderiu à convenção n.º 81 (1947), sobre inspeção do trabalho, em 1962, conforme já mencionado. Às demais aderiu já nos anos 1980: em 1981, à convenção n.º 122 (1964), sobre política de emprego e à convenção n.º 144 (1976), sobre consultas tripartidas sobre as normas internacionais do trabalho e, em 1983, à convenção n.º 129 (1969), sobre a inspeção do trabalho na agricultura, alargando desse modo as competências da inspeção do trabalho também ao mundo rural.

No que se refere às convenções de natureza técnica (abrangendo Condições de trabalho, Proteção social, Segurança e saúde no trabalho, etc.), os anos 1980 corresponderam a um amplo movimento de ratificações, com 29 convenções ratificadas, das quais 17 de abrangência genérica e 12 relativas a categorias especiais de trabalhadores (marítimos, enfermeiros, funcioná-

---

<sup>4</sup> A reivindicação de “total liberdade sindical, com ratificação da convenção n.º 87 da OIT”, a par de outras reivindicações de natureza política e económica, consta do manifesto publicado a 27 de Abril de 1974, que marca o aparecimento público da Intersindical.

rios públicos], o que levou a uma interessante “recuperação” do tempo perdido anteriormente. Nos anos 1990 ratificaram-se oito convenções, de abrangência genérica. Desde o início do século houve mais sete ratificações, todas também de abrangência genérica, a última das quais ocorreu em Junho de 2015 – trata-se da convenção n.º 189 (2011), referente ao trabalho doméstico, e que entrará em vigor em Julho de 2016.

Neste momento, Dezembro de 2015, tendo ratificado as oito convenções fundamentais e as quatro de governo, e 71 das convenções técnicas em vigor, Portugal situa-se na 19ª posição dos países membros da OIT, no que toca à apropriação das normas internacionais do trabalho, uma honrosa posição para um país que durante décadas não pôde, por razões de ordem política ou económico-social, aderir aos padrões internacionais.

A OIT, nestes 40 anos, que para Portugal correspondem ao período democrático, no que diz respeito à inspeção do trabalho diretamente, aprovou o Protocolo n.º 81, de 1995, que estende a convenção n.º 81 (1947) aos serviços não comerciais (o que significa todos os serviços que não fiquem contidos dentro do conceito de indústria ou comércio). Aprovou ainda duas convenções muito relevantes para o exercício das funções da inspeção do trabalho: a convenção n.º 150 (1978), sobre Administração do Trabalho (papel, funções e organização), acompanhada pela recomendação n.º 158 (1978) e a convenção n.º 155 (1981), sobre Segurança e saúde dos trabalhadores e ambiente de trabalho, acompanhada pela recomendação n.º 164 (1981). Ambas as convenções foram ratificadas por Portugal, respetivamente em 1981 e 1985.

Percorremos, de forma necessariamente breve, a relação que se estabeleceu entre Portugal e a OIT, no plano das normas internacionais do trabalho. Ao longo destes quase cem anos, viveram-se períodos distintos nesta relação. O pano de fundo traçado pelo conjunto das normas da OIT foi muitas vezes um cenário distante, definindo um futuro que não era atingível por Portugal por razões políticas e de atraso socioeconómico. Outras vezes esse conjunto de normas consagrando direitos sociais e melhores condições de trabalho constituiu um incentivo ao desenvolvimento do país no plano sócio laboral. Nas últimas décadas, fruto da instauração do regime democrático e da evolução do país, foi possível, em muitos planos, aderir às normas internacionais e respeitar as obrigações delas decorrentes.

Considerar esta relação sob o prisma da inspeção do trabalho levou a um olhar múltiplo. Ver de que modo evoluíram as condições de trabalho, à luz das normas internacionais, condições essas que são o objeto da inspeção do trabalho e olhar a inspeção do trabalho enquanto serviço e função, também ela mesma objeto da atenção das normas internacionais.

Não queremos terminar sem uma palavra para as atividades de apoio técnico da OIT no nosso país. Na verdade, para além da influência normativa, e em particular, nos primeiros anos após a revolução, houve um conjunto de missões, programas e projetos, que trouxeram ao nosso país serviços da Organização, contribuindo para o desenvolvimento de várias áreas sociais, in-



cluindo a dimensão da inspeção do trabalho. Há também a assinalar a importância da criação, em 2002, do Escritório da OIT em Lisboa, que constitui uma plataforma de desenvolvimento para Portugal e para os demais países de língua oficial portuguesa.

Logo após o 25 de Abril iniciou-se a cooperação, através de um intercâmbio de visitas entre funcionários portugueses e funcionários do BIT. Em 1975 e 1976 realizaram-se várias missões enquadradoras da dimensão laboral, na perspectiva da Administração do Trabalho e da criação de normas. Em ordem à preparação da Conferência Mundial do Emprego, que teve lugar em Genebra, em Junho de 1976, teve lugar uma mesa redonda em Portugal, animada por vários peritos do BIT, que reuniu parceiros sociais e governantes, de que resultou a confirmação do pedido anteriormente feito ao BIT de Portugal receber uma missão de estratégia global de emprego. Em Outubro desse ano foi assinado o acordo entre o governo português e o BIT visando a cooperação técnica para a definição de um plano de desenvolvimento de médio prazo (1977-1980), com objetivos na área do emprego e das necessidades básicas. A visita de Francis Blanchard, Diretor-geral da OIT, em Dezembro de 1976, veio estimular esta cooperação, definindo as formas futuras que poderia assumir.

Em Novembro de 1976 a OIT lançou o PIACT – Programa Internacional para a melhoria das condições e do meio de trabalho. Neste quadro, Portugal recebeu uma missão em Outubro de 1977. Em 1980, o governo português solicita uma missão que identifique as necessidades de Portugal no âmbito do PIACT. Nos anos seguintes houve um grande envolvimento das partes, tendo sido publicado, pelo Ministério do Trabalho e Segurança Social, em Maio de 1984, o Relatório nacional. Este documento é notável pelo diagnóstico que faz da sociedade portuguesa e das suas fragilidades socio-laborais, e apresenta diversas sugestões e recomendações, em diversos domínios: política nacional de melhoria das condições e do meio de trabalho; concetuação e participação; prevenção dos riscos profissionais; extensão da proteção social; tempo de trabalho; aspetos estruturais da Administração do Trabalho (nomeadamente inspeção do trabalho); estatísticas do trabalho; formação e pesquisa; medidas específicas dirigidas às organizações de empregadores e trabalhadores.

Em Dezembro de 1976 foi assinado um acordo relativo à assistência do PNUD ao governo português. A partir do ano seguinte, e durante vários anos, têm lugar projetos de cooperação técnica financiados pelo PNUD e executados pela OIT, sobretudo nas áreas do emprego e formação profissional, formação de gestão (para dirigentes), desenvolvimento cooperativo e formação turística e hoteleira.

Para além destas missões enquadradas por planos e projetos, há um conjunto de outras missões que se desenvolvem nas décadas de 1970 e 1980, anteriores à adesão à CEE, sobre diversas matérias, entre as quais a organização administrativa do trabalho, a inspeção do trabalho (1976-77), a legislação laboral e a formação profissional.

Na década de 1990, a cooperação técnica entre Portugal ficou marcada pelo apoio metodológico dado para realização de dois inquéritos estatísticos sobre o trabalho infantil (1998 e 2001). Estes inquéritos permitiram orientar melhor as ações de combate à exploração do trabalho infantil e contribuíram para a diminuição do número de menores a trabalhar por conta de outrem, a diminuição das formas mais graves de trabalho infantil, para o aumento do número de menores a frequentar a escola e a diminuição do abandono escolar.

Após estas brevíssimas, e não exaustivas, notas sobre a cooperação entre Portugal e a OIT no período democrático, cabe-nos mencionar a abertura do Escritório da OIT em Lisboa. Proposto oficialmente pelo governo português em Julho de 2001, o Escritório seria inaugurado em Maio de 2003, sendo seu primeiro Diretor Carlos Castro Almeida. Assumindo-se como um facilitador de iniciativas, o Escritório desempenha um papel essencial na ligação entre os serviços técnicos do BIT e os parceiros portugueses, agindo sobretudo através de parcerias.

Registe-se um número alargado de parcerias com entidades públicas, de natureza universitária ou serviços ligados à administração laboral e outras com múltiplos parceiros, de natureza tripartida. O Escritório participa em inúmeras atividades promovidas por outras entidades e tem vindo a organizar, com outros parceiros, grandes conferências sobre temas ligados ao trabalho e aos trabalhadores.

O Escritório da OIT em Lisboa funciona também como um importante interface com os países de língua portuguesa, compreendendo quatro dimensões: relações institucionais com a CPLP<sup>5</sup>; promoção da língua portuguesa na OIT; serviços de apoio às estruturas da OIT na sede e no terreno e promoção da cooperação técnica, formação e de outras iniciativas envolvendo o conjunto dos PALOP<sup>6</sup>, ou mesmo da CPLP. Neste plano, existe um conjunto vastíssimo de atividades, parcerias e projetos que demonstra o peso e o papel desempenhado pelo Escritório da OIT Lisboa junto do mundo de língua portuguesa.

No ano em que se comemora o centenário da institucionalização dos serviços da inspeção do trabalho em Portugal, é justo reconhecer o papel que a Organização Internacional do Trabalho desempenhou nestes cem anos da vida laboral portuguesa. Fê-lo de forma direta, contribuindo para a evolução dos direitos dos trabalhadores, das condições de vida e de trabalho e de proteção social da população portuguesa. E contribuiu também, de múltiplas formas, para o desenvolvimento dos serviços de inspeção do trabalho, aos quais cabe garantir o cumprimento do quadro legal que regula o trabalho em Portugal.

---

<sup>5</sup> Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

<sup>6</sup> Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

## Bibliografia<sup>7</sup>

BRITO, José Maria Brandão de & RODRIGUES, Cristina (2013). *A UGT na história do movimento sindical português*. Lisboa: Tinta-da-China.

BONVIN, Jean-Michel (1998). *L'Organisation Internationale du Travail: Étude sur une agence productrice de normes*. Paris: Presses Universitaires de France.

DAELE, Jasmien Van (2008). *The international Labour Organization (ILO) in past and present research*. Cambridge: Cambridge University Press.

HEPPLE, Bob (ed.) (2007). *Social and labour rights in a global context: International and comparative perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.

JACINTO, José Luís de Moura (2002). *O trabalho e as relações internacionais*. Lisboa: UTL - ISCSP.

O'HIGGINS, Paul (2007). "The interaction of the ILO, the Council of Europe and European Union labour standards". In HEPPLE, Bob (ed.), *Social and labour rights in a global context: International and comparative perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 55-71.

OIT (1969). *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho*. Lisboa, Junta de Acção Social.

RODGERS, Gerry et alii (2009). *L'OIT et la quête de justice sociale – 1919-2009*. Genève: Bureau International du Travail.

RODRIGUES, Cristina (2008). *Trabalhar em Portugal (1910-1933): Análise da legislação sobre os direitos dos trabalhadores*. Lisboa: IEFP.

RODRIGUES, Cristina (2013). *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*. Porto. Edições Afrontamento.

---

<sup>7</sup> Uma bibliografia exaustiva pode ser encontrada na referência RODRIGUES, Cristina (2013).





# 02

## Parte I - Diálogos na história O trabalho forçado no colonialismo português: além das fronteiras do império (1919-1962)<sup>1</sup>

JOSÉ PEDRO MONTEIRO<sup>2</sup>

MIGUEL BANDEIRA JERÓNIMO<sup>2</sup>

Nos últimos anos, têm-se multiplicado os trabalhos que procuraram resgatar ao esquecimento o papel das organizações internacionais na história, pelo menos, do último século e meio. Trata-se de uma tendência historiográfica (ou de várias, na medida em que se distinguem por uma pluralidade significativa de objectos e sujeitos de inquirição, de aparatos epistemológicos, metodológicos e teóricos) que, com a consolidação e institucionalização do fenómeno da globalização, sobretudo após os anos de 1970, procurou olhar para o século pretérito e confrontá-lo com narrativas várias que se enfaixavam dentro dos estreitos limites de uma história contada a partir do estado-nação. Dado o registo histórico da violência nacionalista nos séculos XIX e XX, entende-se como natural uma reacção politicamente motivada a leituras da história que não deixavam de ter como referencial primeiro essa mesma unidade de análise.

Mas tratou-se também de uma inflexão disciplinar que resultou do confronto com múltiplas fontes historiográficas e da reapreciação de processos de circulação, confronto, competição e emulação que trespassaram fronteiras nacionais (ou imperiais). O então prevalente, e ainda hoje com diversos adeptos, *nacionalismo metodológico* impediu, durante anos, de atentar na

<sup>1</sup> O presente texto foi elaborado pelos autores por solicitação da OIT-Lisboa, sendo um resumo do seu artigo de 2014, *O império do trabalho. Portugal, as dinâmicas do internacionalismo e os mundos coloniais*, publicado in Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto (org.), *Portugal e o fim do Colonialismo. Dimensões internacionais*. Lisboa: Edições 70, 15-54, pp. 15-54.

<sup>2</sup> Investigadores do Centro de Estudos Sociais - Universidade de Coimbra.

forma como a história do século XX fora tecida por redes e circuitos de interação que escapavam aos estreitos limites de uma mera história nacional ou inter-nacional. Afinal, não fora apenas com a globalização que diversos actores históricos, de Estados a intelectuais, de associações filantrópicas a movimentos políticos, se empenharam em projectos que entendiam ser necessária uma cooperação para além do estado para resolver determinados problemas. De facto, são variados os estudos, produzidos nas últimas décadas, que demonstraram cabalmente que as várias histórias nacionais estão incompletas se ignorarem a forma como actores estranhos à “nação” a moldaram, condicionaram e constringiram.<sup>3</sup>

De entre as diversas linhas de investigação historiográfica que propiciaram uma reavaliação da história mais recente, uma tem merecido um renovado fulgor. Referimos-nos a investigações que procuram compreender como os impérios que foram a organização política dominante durante a maior parte dos últimos 150 anos, viram as suas acções serem frequentemente debatidas e condicionadas por organismos e instâncias de regulação internacional e transnacional, apesar de serem frequentemente entendidos como expressões máximas do exercício de um poder autoritário. De facto, é difícil pensar a constituição histórica do novo imperialismo europeu de oitocentos sem atentar à sua dimensão trans-imperial. A formulação dos repertórios das diferentes “missões civilizadoras” resultou tanto de dinâmicas nacionais como de trocas, ideológicas, jurídicas, “científicas” entre os poderes imperiais, assentes num terreno comum de hierarquização racial e, ao mesmo tempo, de proclamada elevação socio-cultural e pronunciada extracção económica. Os próprios termos dessa ocupação foram, desde os finais do século XIX, inscritos numa ordem internacional que se pautava então pela multiplicação de conferências internacionais focadas em dimensões imperiais e coloniais, como as de Berlim (1884-1885) ou de Bruxelas (1889-1890).

Desta feita, a história do moderno imperialismo europeu inscreve-se e acompanha aquilo que se poderá descrever como a crescente internacionalização que marcou todo o século XX. Esta viria a testemunhar um avanço significativo com a institucionalização, de facto, de uma nova arquitectura internacional que visava regular as questões da guerra e da paz, mas não só, isto é, a criação da Sociedade das Nações (SDN) em 1919, na sequência do Tratado de Versalhes, que resultaria do fim do primeiro conflito global.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Para alguns exemplos, veja-se: Mark Mazower, *Governing the World: the History of an Idea* (London: Penguin Press, 2012); Glenda Sluga and Patricia Clavin, eds. *Internationalisms: a twentieth century history* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017). Veja-se, ainda, em português, Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, “A imaginação e concretização do ‘global’: ideias, trajectórias e legados” (prefácio) in Mark Mazower, *Governar o Mundo. História de uma ideia: de 1815 aos nossos dias* (Lisboa: Edições 70, 2017), pp. 11-24.

<sup>4</sup> Entre vários exemplos possíveis, veja-se Susan Pedersen, *Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire* (Oxford: Oxford University Press, 2015); Marilyn Lake and Henry Reynolds, *Drawing the Global Colour Line: White Men’s Countries and the International Challenge of Racial Equality* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008); Miguel Bandeira Jerónimo and José Pedro Monteiro, eds. *Internationalism, imperialism and the formation of the contemporary world* (Basingstoke: Palgrave, 2017).

O colonialismo português fez parte dessa mesma história. Mas entre os múltiplos tópicos que marcaram e relação do império português com instâncias internacionais, uma, em particular, assumiu uma relevância inusitada ao longo do tempo. Tratou-se da questão do então chamado trabalho “indígena” e, muito especialmente, da multiplicidade de fórmulas legais e práticas sociais que frequentemente o fizeram equacionar com modalidades coercivas da extracção do trabalho.

A reorientação do império para África, após a perda do domínio sobre terras brasileiras, e a abolição legal da escravatura, no último quartel de oitocentos, abriram desde logo um intenso debate sobre como garantir que os braços africanos continuariam a laborar, agora que, em teoria, já não poderiam ser mais constituídos propriedade de indivíduos particulares. Uma preocupação, de resto, partilhada pelos antigos senhores de escravos, pelos governantes e, seguramente, para aqueles que pretendiam tomar parte no novo processo de ocupação e exploração colonial português.

Como lembrava Mendes Leal, entre muitos outros, o “trabalho obrigatório” não era “escravatura”, para desencanto de algumas vozes que chegaram, já no dealbar do novo século, a propor a reintrodução desta. Não obstante as possíveis dissensões e desacordos, a abolição formal da escravatura em Portugal, entre 1875 e 1878, traduziu-se, de facto, na legalização de várias modalidades de trabalho forçado com incidência exclusivamente colonial<sup>5</sup>. Esta não era uma especificidade portuguesa, e todos os poderes coloniais europeus, de uma forma ou outra, legitimaram a extracção coerciva de recursos humanos no continente africano (e não só). Mas, no caso português, esta assumia uma centralidade inusitada. Ademais, o trabalho, mais do que a educação ou a cristianização, foi desde cedo inscrito como o principal elemento de civilização das populações indígenas.<sup>6</sup>

Conjugada com a escassez económica, a magreza da emigração europeia e com as insuficiências da ocupação administrativa dos territórios que viriam a ser reconhecidos como portugueses, a centralidade do trabalho “indígena” na ideologia imperial logo produziu os seus efeitos. Em 1899, o primeiro regulamento do trabalho indígena, da autoria de António Enes, era publicado, autorizando o trabalho forçado para fins públicos e privados, castigos corporais entre muitas outras medidas.

As reacções a este estado de coisas não se fizeram esperar e foram vários os relatos, frequentemente vindos de fora, que sublinhavam que à abolição legal da escravatura tinha sucedido um modo de produção que em tudo se lhe assemelhava senão no nome. Era o caso das denún-

---

<sup>5</sup> Veja-se Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, eds., *O direito sobre si mesmo. 150 anos da abolição da escravatura no império colonial português* (Lisboa: Assembleia da República, Colecção “Imagens e Documentos”, 2019), catálogo resultante de uma exposição inaugurada na Assembleia da República Portuguesa.

<sup>6</sup> Veja-se Miguel Bandeira Jerónimo, *Livros Brancos, Almas Negras: a “missão civilizadora” do colonialismo português (1870-1930)* (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009).



cias de viajantes como Henry Nevinson, no seu *A Modern Slavery*, ou de John e Alice Harris, membros da *Anti-Slavery and Aborigenes Protection Society*. Na primeira década do século XX, o escândalo do “Cacau Escravo” colocou o arquipélago de S. Tomé e Príncipe no centro da crítica internacional. As roças, habitadas por milhares de angolanos e moçambicanos transportados à força para as ilhas, sem quaisquer condições de salubridade nem garantia de retorno às suas terras natais, foram violentamente atacadas por filantropos britânicos. Entre estes, contavam-se Joseph Burt e William Cadbury, o último um famoso chocolateiro, que lançaria um boicote ao cacau produzidos nas ilhas. Mais tarde, em 1925, acusações semelhantes sobre Angola e Moçambique acabariam por chegar à Sociedade das Nações, por via de um relatório assinado pelo sociólogo norte-americano Edward Ross. Endereçadas à então criada Comissão Temporária da Escravatura, as acusações gerariam um profundo mal-estar nas relações internacionais portuguesas e turbulência interna, num período crítico na metrópole, marcado pelas tradicionais imprecisões sobre a cobiça estrangeira.<sup>7</sup>

## Portugal e as normas internacionais sobre trabalho forçado

O caso Ross só pode ser compreendido se integrado numa esfera mais ampla de análise histórica. A criação do novo sistema da Sociedade das Nações foi feita no seio de uma ordem geopolítica onde as formações imperiais eram ainda um dos seus principais componentes. A ideia de que partes do mundo eram ainda incapazes de se governar sob “as estrénuas” condições do mundo moderno era ainda maioritariamente disputada. Por outro lado, a questão da escravatura estava, desde a sua génese, profundamente imbricada nas estratégias de legitimação do governo de partes do mundo por metrópoles tutelares distantes. A ocupação de África tinha sido feita sob o signo da erradicação da escravatura, isto é, a justificação do domínio europeu tinha se centrado na necessidade de erradicar os resquícios desta nas sociedades ditas “atrasadas”, ironicamente, apenas poucas décadas depois (nalguns casos menos) de as próprias potências coloniais europeias o terem feito nos seus próprios espaços imperiais.

Não surpreende, portanto, que a questão da escravatura tenha surgido entre as que mais atenção despertaram na Sociedade das Nações. Esta viria criar um número considerável de organismos dedicados ao seu combate e regulação. Mas, se, desta forma, a escravatura era agora associada aos poderes não-imperiais, os estados-império que consolidavam a sua presença em vastos territórios tinham de a distinguir conceptualmente de outras modalidades de trabalho forçado, análogas à escravatura. Essa distinção operou-se também num plano institucional. Se a Sociedade das Nações patrocinou os trabalhos que levariam à criação da primeira convenção internacional sobre escravatura, de 1926, seria a Organização Internacional do Tra-

---

<sup>7</sup> Jerónimo, Livros Brancos; Catherine Higgs, *Chocolate Islands: Cocoa, Slavery and Colonial Africa* (Athens: Ohio University Press, 2012).

balho a ficar responsável pelo dito “trabalho indígena”, sendo para esse efeito constituída uma comissão de peritos sobre “native labour”.<sup>8</sup>

Seria a partir dos trabalhos desta última comissão que seriam produzidas as primeiras convenções da OIT para os territórios coloniais. Sintomaticamente, a primeira delas, criada em 1930, a convenção nº 29, seria a primeira convenção sobre trabalho forçado. São inegáveis, pois, as raízes coloniais da primeira regulamentação internacional na matéria. No espaço de nove anos, mais três convenções seriam produzidas, incorporando aquilo que viria ser conhecido como o *Native Labour Code* da OIT: sobre contratos de trabalho, recrutamento e abolição de sanções penais em caso de quebra contratual. Tratavam-se, todavia, de convenções que visavam limitar e regular o trabalho forçado, não aboli-lo imediatamente.

O império português, face aos antecedentes históricos que o ligavam à questão do trabalho forçado (ou da escravatura, porquanto as distinções jurídicas e institucionais eram bem mais difíceis de discernir nos quotidianos coloniais), viu, desde o início, estas iniciativas com temor. O Conde de Penha Garcia, por exemplo, avisava sobre “internacionalismos perigosos”. Outros, como Freire de Andrade, viam com receio a perspectiva de internacionalização da questão colonial, em particular aquela que dizia respeito a questões laborais. A proibição do trabalho forçado para fins privados era tida por pouco avisada. Mas resistir à internacionalização não implicava um alheamento do que ocorria em Genebra e noutros pontos mais remotos. De facto, o novo Código do Trabalho dos Indígenas (CTI) de 1928 não pode ser pensado historicamente sem se considerar estes desenvolvimentos. Substituindo o anterior regulamento de 1914, o CTI já não autorizava trabalho forçado para fins privados e, por exemplo, determinava que o “dever” de trabalhar já não era “legal”, apenas “moral”.

Nada indica que as condições locais nos territórios portugueses, com particular destaque para as condições de vida e repatriamento dos chamados “serviçais” em S. Tomé e Príncipe, tenham melhorado. Mas era o indício de uma crescente consciência da importância do papel de organizações como a OIT no condicionamento da política dos impérios coloniais europeus. Lá, em Genebra, os esforços portugueses para criar uma entente colonial que bloqueasse as incursões intrusivas da OIT em articulação com belgas e franceses fazia o seu caminho. De facto, durante vários anos, o único império colonial a ratificar a convenção nº 29 seria o britânico.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Suzanne Miers, *Slavery in the Twentieth-Century: The Evolution of a Global Problem* (Walnut Creek: Altamira Press, 2003); Daniel Maul, “The International Labour Organization and the Struggle against forced labour”, *Labor History*, vol. 48, nº 4, [2007], pp. 477-500.

<sup>9</sup> Veja-se Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, “Das dificuldades de levar o indígena a trabalhar: o ‘sistema’ de trabalho nativo no império colonial português”, em Miguel Bandeira Jerónimo, org., *O Império Colonial em Questão: poderes, saberes, instituições* (Lisboa: Edições 70, 2012), pp. 159-196; idem, “O império do trabalho: Portugal, as dinâmicas do internacionalismo e os mundos coloniais” em Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, orgs., *Portugal e o Fim do Colonialismo: dimensões internacionais* (Lisboa: Edições 70, 2014) e ainda Cristina Rodrigues, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)* (Porto: Afrontamento, 2013).

## Os ventos da mudança

A segunda guerra mundial produziu efeitos sísmicos nos destinos dos impérios coloniais europeus. Se na Ásia essa mudança se precipitou rapidamente para várias independências, no continente africano ela suscitou mudanças de monta nas relações sociais e políticas coloniais. Algumas delas, na verdade, já se encontravam em gestação no período entre-guerras. Mas seria após 1945 que o seu alcance se consumaria numa escala sem precedentes. Em particular na África Ocidental, sobretudo francesa e britânica, a erupção de vários conflitos sociais e políticos obrigou as diferentes administrações imperiais e coloniais a gizar esforços para superar uma situação que surgia como periclitante. A gestão tradicional dos impérios coloniais surgia agora como ineficaz para lidar com as novas circunstâncias sociais, políticas e económicas.

Além de transformações nos vários territórios coloniais, em grande parte decorrentes do esforço de guerra ou mesmo da ocupação militar por terceiros, internacionalmente, a posição do colonialismo enquanto sistema de governo encontrava-se crescentemente ameaçada. A emergência dos Estados Unidos da América e da União Soviética como *vencedores* da guerra, em 1945, fazia questionar o futuro dos impérios europeus. A nova organização para as questões de segurança e paz, a ONU, ameaçava intensificar o escrutínio sobre as diferentes realidades coloniais, fosse através dos mecanismos de tutela como de inspecção internacional a territórios coloniais. A constituição de novos estados soberanos como decorrência da guerra, como o foram os casos da Índia ou da Indonésia, deixava antever que as organizações internacionais dificilmente poderiam voltar a ser somente um ajuntamento de representantes de diferentes poderes imperiais.

Este conjunto de acontecimentos e processos não deixaria de provocar o seu impacto na Organização Internacional do Trabalho, em particular na sua relação com o que se passou a então a designar como “territórios não-metropolitanos”. Às convenções do entre-guerras, maioritariamente direccionadas para garantir um módico de liberdade de trabalho nas colónias, sucederam novas convenções que visavam, grosso modo, uma maior aproximação entre aquilo que eram as práticas e políticas sociais metropolitanas (que se queriam universais) e as dos mundos coloniais. Além de uma insistência na abolição definitiva de todas as formas de trabalho forçado, a OIT procedeu à criação de cinco novas convenções de “política social nos territórios não-metropolitanos”. Elas visavam, sobretudo, reformular a relação colonial, subordinando as dinâmicas de exploração económica ao desenvolvimento e bem-estar das populações nativas. Incluíam a criação de sindicatos representativos, inspecções de trabalho autónomas, mecanismos de negociação colectiva, entre outros aspectos.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Veja-se Frederick Cooper, *Decolonization and African Society: The Labor Question in British and French Africa* (New York: Cambridge University Press, 1996); Daniel Maul, *Human Rights, Development and Decolonization* (New York: Palgrave MacMillan, 2012); para o caso português, veja-se José Pedro Monteiro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado: um império sob escrutínio* (Lisboa: Edições 70, 2018) e Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, “Colonial labour internationalized: Portugal and the decolonization momentum”, *International History Review* (ahead of print, 2019).

Importa sublinhar que estas mudanças normativas acompanhavam, mas também alimentavam, dinâmicas imperiais, sobretudo nos impérios francês e britânico, que instituíram o desenvolvimento como palavra de ordem nos seus projectos ultramarinos. De facto, estes anos assistiram a um incremento substancial nos investimentos, em serviços sociais, de saúde, educativos ou infra-estruturas de grande envergadura, e em tentativas de reinvenção das relações sociais que, ainda que marcadas por uma explosão da conflitualidade social, eram caracterizadas pelo aparecimento de novos instrumentos de participação e concertação social. A título de exemplo, na nova União Francesa, velhos sistemas foram legalmente condenados, como foi o caso da abolição legal, novamente, de todas as formas de trabalho forçado e do antigo sistema do *indigénat*, ambas em 1946.

Por esta data, o império português era ainda o único império colonial europeu que não havia ratificado qualquer convenção da OIT do entre-guerras para os territórios coloniais, sendo a omissão mais flagrantemente notada aquela referente à da convenção do trabalho forçado de 1930. De forma expectável, as novas convenções da OIT eram vistas com alarme. Tratava-se, para José D'Almada, perito colonial e rotinado nos procedimentos da antiga Sociedade das Nações, de uma ofensiva contra o regime colonial que procurava colocar toda a África sob supervisão internacional. Para outros funcionários do Ministério das Colónias, inscrever na ordenação internacional das relações sociais coloniais o conceito de não-discriminação era, na melhor das hipóteses, idealista, na pior, uma acção dolosa. Era evidente, para todos eles, que o trabalhador "indígena" não respondia aos impulsos de um trabalhador moderno, isto é, "ocidental", não compreendia a moral do trabalho, a lógica contratual, entre outros tropos. Não estavam sozinhos: na condenação das novas políticas da OIT enquanto tentativa de universalizar o que era particular e "especial", ou seja, a natureza diminuída do trabalhador africano, contavam-se especialistas coloniais e futuros responsáveis políticos como Joaquim da Silva Cunha ou Adriano Moreira.<sup>11</sup>

A censura que mereciam os novos programas e as normas da OIT resultavam, seguramente, de uma ideologia conservadora, racializada, que permeava todas as estruturas do Estado-império. Mas ela era também uma decorrência lógica do reconhecimento das realidades sociais nas colónias. De facto, a alta dos preços das matérias-primas como resultado da guerra, e o crescente influxo de colonos europeus a partir da década de 1940 havia aumentando a pressão sobre a mão-de-obra autóctone. Eram múltiplos os relatórios que alertavam para o facto de em Angola e Moçambique o recurso ao trabalho com intervenção das autoridades administrativas estar generalizado. "Trabalho compelido", "trabalho com facilidades", "trabalho contratado": eram muitas as categorias, com respaldo jurídico ou não, que testemunhavam a persistência de modalidades coercivas de extracção de trabalho no império português.

---

<sup>11</sup> Jerónimo e Monteiro, "O império do trabalho".

A esta situação não eram alheias as autoridades portuguesas nem muitos dos que, de fora, obtinham conhecimento das realidades sociais no império português. Se a segunda metade da década de 1940 tinha sido relativamente calma, com exceção do caso Henrique Galvão, os anos de 1950 são, desde o seu início, marcados por uma cadência cada vez maior das críticas internacionais ao sistema laboral em vigor no colonialismo português. A criação de um Comité ad-hoc sobre Trabalho Forçado, sob patrocínio do Conselho Económico e Social da ONU e da Organização Internacional do Trabalho, que desempenhou as suas funções entre 1951 e 1953, contribuiu para que tal sucedesse. O comité recebeu documentação da *Anti-Slavery Society*, da Federação Mundial de Sindicatos e outras fontes. Insistentemente requereu elementos ao governo português, amiúde sem sucesso. O seu relatório final era particularmente crítico para com o império. Não só a legislação autorizava modalidades várias de trabalho forçado, como as práticas pareciam indiciar condições potencialmente mais graves. As acusações não se limitavam, contudo, à produção de relatórios oficiais. Jornalistas, como o britânico Basil Davidson, mas também sindicalistas como o norte americano Roy Garrison, regularmente davam à estampa poderosas denúncias das práticas laborais no império, muitas das vezes endossando as suas publicações a organizações como a OIT.

Ainda que o governo português rejeitasse todas as acusações, repetindo a velha argumentação de que estas eram movidas pela perfídia e cobiça estrangeiras, elas não deixaram de condicionar o funcionamento regular da estrutura político-administrativa. Desde logo, denúncias e acusações deste género geravam movimentos de auto-escrutínio imperial que as procuravam refutar, mas que, também, aperfeiçoavam a ordem informacional do império.

Por outro lado, as críticas internacionais, e em particular as do Comité ad-hoc, tornavam mais saliente o isolamento português face às normas internacionais que regulavam o tema. Matéria de correspondência interna logo após o fim da guerra, à medida que os anos avançavam, a recusa de o império português ratificar a convenção sobre trabalho forçado tornava-se cada vez mais notória, e incómoda. A não ratificação, entendiam os administradores e decisores políticos imperiais e coloniais, colocava o estado português numa situação embaraçosa. Todavia, e como personalidades como José D'Almada recordavam, ratificar a convenção abria espaço para momentos de inspeção e fiscalização internacionais, com consequências imprevisíveis. Especialmente se as condições locais não se alterassem (e nada indica que algo remotamente parecido estivesse a acontecer), o potencial crítico da ratificação seria enorme. Durante anos, o medo dos "internacionalismos perigosos" imperou, sem que isso implicasse um afastamento das organizações internacionais.

## Descolonização e trabalho forçado

A situação só acabaria por mudar em 1956, quando o estado português finalmente ratificou a convenção nº29 de 1930. Os motivos para a ratificação prenderam-se, seguramente, com o lastro histórico de acusações de práticas de trabalho forçado, que se avolumava perigosamente nos últimos anos. Mas aqueles não podem ser profundamente compreendidos sem se ter em conta a transformação que se operava nos restantes impérios europeus, em rota acelerada para a descolonização, que se consumaria quase plenamente até à década seguinte. Num momento em que as independências pareciam constituir o horizonte político de tantos espaços coloniais africanos, a resistência portuguesa a ratificar uma convenção que regulava a questão do trabalho forçado potenciava o efeito anacrónico da situação colonial portuguesa.

Um outro aspecto não negligenciável prendeu-se com a adesão, em 1955, de Portugal à ONU. Até então, o veto soviético bloqueara a entrada portuguesa na instância superior da ordem internacional. Mas, desde o momento da sua entrada, a questão colonial assumiu um lugar cimeiro nos debates que envolviam o país. Particularmente o facto de o estado português recusar providenciar, ao abrigo do artigo 73º da carta da ONU, informações estatísticas e técnicas sobre os seus territórios coloniais. Fazia-o invocando que não possuía territórios não-autónomos, isto é, colónias. Todas as parcelas do império que já não o era eram parte integrante do território nacional.<sup>12</sup>

Em face da tese da unidade imperial, a ideia de uma sistémica desigualdade fundada num critério racial tinha de ser energeticamente combatida. Se se pode sintetizar, o debate em torno da natureza jurídico-política das colónias tinha de ser conceptualmente dissociado das realizações materiais, sociais e culturais dos seus habitantes. Só assim se pode compreender a relação do império português com a OIT durante estes anos.

A ratificação da convenção sobre trabalho forçado resultara de um cálculo eminentemente político e diplomático. Como alertava Franco Nogueira, os dividendos do gesto tinham sido evidentes. Foi precisamente tendo em mente esse cálculo político que, nos anos que se seguiram, o império português, que, até então nunca ratificara qualquer convenção da OIT com implicações coloniais, ratificou uma série delas: a convenção para a abolição do trabalho forçado (criada em 1957), convenção sobre a abolição de sanções penais, convenção sobre não-discriminação, convenção sobre populações aborígenes e tribais.

A integração normativa no quadro da OIT, no que respeita às políticas sociais coloniais, torna-se um importante expediente no sentido de contrariar as pressões para a descolonização que o império português vinha sofrendo, e que se iriam acentuar nos anos seguintes. Mas

---

<sup>12</sup> Veja-se Fernando Martins, "A política externa do Estado Novo, o Ultramar e a ONU: uma doutrina histórico-jurídica [1955- 1968]", Penélope, nº18, [1998], pp. 189-206; Aurora Almada Santos, A Organização das Nações Unidas e a Questão Colonial Portuguesa [Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2017].

como o próprio Franco Nogueira asseverava, a ratificação, por si, não resolvia a questão social. A opção portuguesa passou por uma crescente integração internacional, mas também por uma notável ausência de reforma. Aliás, o pensamento generalizado no seio da administração imperial, continuava a denotar um desfasamento substancial face àquilo que eram as normas internacionais. Por exemplo, numa troca de correspondência entre o ministro Raúl Ventura e Robert Gavin, da divisão de territórios não-metropolitanos da OIT, e como consequência da ratificação da convenção 29 em 1956, Ventura sugeria substituir o “dever moral de trabalhar” pela obrigação de trabalho socialmente útil a ser aplicada na lei laboral colonial. A coerção imposta ao “indígena” adquiriria uma cunhagem “moderna”, mas persistiria. O que era visto como palatável pelas autoridades portuguesas afigurava-se, a Gavin, como capaz de destruir tudo o que de bom tinha sido alcançado com a ratificação. Leia-se: efeito político.<sup>13</sup>

De resto, os relatórios que continuavam a chegar até ao início da guerra colonial em Angola eram claros: o trabalho forçado estava generalizado em vastas regiões de Angola e Moçambique e era a principal causa de mal-estar social e, aspecto crucial, como aquele que mais potenciava agitação política. Entre 1959 e 1961, já muito depois da ratificação, a persistência, na correspondência administrativa, da questão do trabalho forçado sublinhava os limites da crescente adesão portuguesa às normas internacionais.

Esta estratégia tinha riscos. O primeiro de todos, a possibilidade de uma inquirição internacional ser espoletada visto o estado português ter aderido de livre vontade a instrumentos que o vinculava a uma série de obrigações. Esse risco concretizar-se-ia em breve. Na sequência das revoltas na Baixa do Cassange e dos assaltos em Luanda, em Fevereiro de 1961, a questão colonial portuguesa adquiriu uma projecção internacional que até então não tivera. Nesse mesmo mês, o Governo da Libéria informou pretender levar a discussão sobre a situação dos direitos humanos em Angola ao Conselho de Segurança da ONU, o que viria a acontecer em Março do mesmo ano, coincidindo com os motins no Norte de Angola.

Sensivelmente na mesma altura, o governo do Gana depositou na OIT a primeira queixa de um estado contra outro. Segundo o governo africano, o governo português infringira várias das disposições a que se obrigara quando ratificara a convenção nº105, sobre a abolição do trabalho forçado, em 1959. A ratificação, na verdade, teria sido apenas uma manobra diplomática tendo por fim iludir as instituições e opinião pública internacionais sobre as realidades sociais concretas nas colónias portuguesas.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Monteiro, Portugal e a Questão do Trabalho Forçado.

<sup>14</sup> Sobre a queixa do Gana, veja-se Oksana Wolfson, Lisa Tortell e Catarina Pimenta, “Colonialism, forced labour and the International Labour Organization: Portugal and the first ILO Commission of Inquiry”, ILO Century Project; José Pedro Monteiro, Portugal, a Organização Internacional do Trabalho e o Problema do Trabalho Nativo: a queixa do Estado do Gana [Lisboa: Tese de Mestrado – FCSH/UNL, 2012].

A queixa resultou na constituição de uma comissão de inquérito composta por três peritos internacionais. Estes tiveram acesso a inúmera informação sobre a política laboral portuguesa nas colónias, contando para isso com documentação desde o século XIX, regulamentos locais, estatísticas ou minutas dos debates na OIT mas também na SDN e na ONU. O governo do Gana teve a oportunidade apresentar testemunhas, maioritariamente missionários estrangeiros. Organizações como a Liga Internacional para os Direitos Humanos, a *Anti-Slavery Society*, o *American Committee on Africa* ou a *Baptist Missionary Society* foram autorizadas a providenciar provas documentais ou testemunhos de locais. Tratou-se de um momento inédito de escrutínio internacional de uma configuração imperial.

No entanto, tudo isto foi possível apenas porque o processo mereceu a aquiescência portuguesa. Sensivelmente na mesma altura, na ONU, o governo português rejeitava colaborar com instâncias inspectivas então criadas, nomeadamente negando autorização para visita às colónias. No caso da OIT, uma visita a Angola e Moçambique foi autorizada, assim como foram autorizados vários funcionários coloniais (directores dos serviços indígenas, das obras públicas) e responsáveis privados (de companhias como a Sena Sugar Estates Lda. ou a Sociedade Agrícola do Cassequel) a testemunhar perante a comissão.

O veredicto da comissão acabou por ilibar o governo português das principais acusações avançadas pelo seu congénere ganês. Nomeadamente, a ideia de que a ratificação da convenção teria sido uma simples mascarada. É importante, porém, sublinhar os limites deste processo: os termos do mandato da comissão eram bastante restritos, as provas só poderiam ter ocorrido a partir de 23 de Novembro de 1960, a visita teve uma duração muito limitada e, finalmente, tudo indica que o estado autoritário português tenha acautelado que considerações ou situações menos favoráveis fossem “controladas”.

O mais importante, contudo, a reter é que esse veredicto não teria sido possível sem o importante processo de reformas então encetado. Este deveu-se a uma multiplicidade de factores, seguramente, desde logo o início da guerra. Mas acompanhou de muito perto aquilo que eram as principais preocupações da organização no que concernia ao império colonial português. Logo em Maio de 1961, a participação das autoridades no recrutamento foi suspensa, o regime de culturas compulsórias (sobretudo a do algodão) abolido, e foi criado o quadro legal para a criação de inspecções de trabalho coloniais “autónomas”. Em Setembro de 1961 era revogado o estatuto do indigenato (em vigor, com alterações ligeiras, desde 1926). Finalmente, em Abril de 1962, era criado o novo Código do Trabalho Rural que abolia todas as modalidades legais de trabalho forçado e, em teoria, deixava de estabelecer uma distinção étnico-racial na legislação laboral. Insista-se, estas mudanças não resultaram directamente do processo da queixa. Dinâmicas locais, como a erupção da guerra em Angola, são fundamentais para compreender o processo de mudança então encetado. O mesmo se pode dizer de processos internacionais que operavam em instituições como a ONU. Mas dada a saliência histórica da questão do trabalho forçado, da relação particular que o império vinha estabelecendo com a OIT, esta última tem de ser seriamente tida em conta tanto nos tempos como nos termos da reforma.



## Conclusão

Uma das consequências imediatas da queixa do Gana foi a de ter levado o governo português a aceitar que a Comissão de Peritos para a Aplicação de Convenções e Recomendações ficasse dotada de poderes para aferir da evolução das políticas de trabalho no império. Os potenciais benefícios de ter uma organização internacional a caucionar a política social imperial face aos seus sujeitos africanos eram óbvios. A apreciação relativamente positiva da OIT feita pelo governo português podia até ir mais longe, como foi o caso em Agosto de 1961, quando o governo português apresentou uma queixa similar contra a Libéria. Tratava-se não apenas de uma retaliação mas também de um importante exercício simbólico que visava comparar desfavoravelmente as condições sociais de um estado africano independente.

Nos anos que se seguiram, as interações entre o governo português e a OIT acerca de matérias coloniais mantiveram-se, ao contrário do que sucedeu, por exemplo, no caso da Organização Mundial de Saúde. As acusações sobre trabalho forçado não cessaram, nem o interesse dos funcionários e peritos da OIT em matérias como o recrutamento privado e as políticas de emprego público. Nos finais dos anos 1960, seria o próprio governo português, sentindo-se acossado, a requerer o estabelecimento de “contactos directos” por relação com a questão do trabalho forçado, o que levaria a uma nova inspecção, liderada por Pierre Juvigny.

A história destes anos, isto é, os correspondentes às “guerras coloniais”, ainda está por aprofundar no que concerne à dimensão colonial da relação entre o estado português e a OIT. De resto, é uma consideração que se estende de forma mais ampla às políticas e realidades laborais coloniais neste período. Mas serve este texto para reclamar que a história anterior obriga necessariamente a recuperar a acção da OIT e outros actores internacionais e transnacionais se se quer uma narrativa mais completa dos anos finais do colonialismo tardio português.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Jerónimo e Monteiro, “Colonial labour internationalized: Portugal and the decolonization momentum”.





# 03

## Parte I - Diálogos na história Albert Thomas em Portugal, 1925<sup>1</sup>

ALBERT THOMAS<sup>2</sup>

### Albert Thomas em Portugal, 1925

No regresso de uma longa viagem na América Latina, em 1925, Albert Thomas passa três dias em Portugal<sup>3</sup>. O país, que é ainda uma potência colonial que controla vastos territórios em África, está dilacerado pelas crises políticas, económicas e sociais. A Primeira República Portuguesa, instaurada em 1910, tem os dias contados. O seu principal apoio, o movimento republicano, está enfraquecido devido às divergências internas e o Partido Democrata, que representa o lado centro-esquerda deste movimento, tem dificuldade em obter uma maioria parlamentar. O Partido Socialista e o Partido Comunista ocupam ainda uma posição marginal. Entre 1911 e 1926, houve nada menos do que 45 governos. Os opositores da República são muitos, sobretudo à direita (conservadores, monárquicos e militares). A rejeição do anticlericalismo do regime republicano une-os. A República foi objeto de três tentativas de golpe de Estado para o estabelecimento de uma ditadura. A terceira tentativa, em 1926, triunfará.

---

<sup>1</sup> O presente texto foi originalmente publicado, em 2015, na obra *À la rencontre de L'Europe au travail: Récits de voyages d'Albert Thomas (1920-1932)*, Dorothea Hoehcker e Sandrine Kott (Dir.), Publications de la Sorbonne/Bureau International du Travail: pp. 273 - 285.

<sup>2</sup> Primeiro diretor-geral da OIT.

<sup>3</sup> A estadia de Albert Thomas em Portugal não parece ter sido planeada. Albert Thomas pretendia desembarcar na Europa anonimamente e seguir de imediato para Paris. Pediu ao diretor do escritório da OIT em Paris, o Sr. Roques, para verificar as formalidades administrativas necessárias para regressar ao país sem qualquer problema. Mas Roques tomou a iniciativa de avisar várias pessoas e veio receber pessoalmente o Diretor do BIT a Lisboa. [O BIT, Bureau International do Trabalho, é o secretariado da OIT].

À instabilidade política acrescentam-se as divisões socioeconómicas. O Portugal dos anos 20 é um país agrícola, caracterizado pelo peso dos grandes latifundiários e por uma produção agrícola insuficiente face ao crescimento demográfico, nomeadamente nos centros urbanos. A escassez de pão desempenha um papel importante nas revoltas sociais que ocorrem durante e após a Primeira Guerra Mundial, na qual Portugal participa ao lado dos Aliados. A indústria e o comércio desenvolvem-se lentamente durante a Primeira República. As exportações restringem-se à cortiça, às conservas alimentares, à madeira e ao vinho. Um pequeno núcleo, formado por trabalhadores da indústria, pequenos comerciantes, funcionários públicos de nível inferior e trabalhadores agrícolas, começou a formar-se para denunciar as suas condições de vida miseráveis, recorrendo frequentemente a greves.

A Primeira República reconhece o direito à greve, adota uma lei sobre acidentes de trabalho e institui o dia de descanso semanal. Os operários das indústrias, embora pouco numerosos, organizam-se. No seio do movimento sindical emergente, a tendência revolucionária-anarquista triunfa sobre a tendência socialista-reformista. Após a guerra, o movimento operário atinge inúmeros objetivos num contexto de instabilidade política e social extrema. Assim, em 1919, estabelece-se a Segurança Social obrigatória e é adotada a lei de oito horas de trabalho, mas esta é pouco aplicada. No mesmo ano, é criada a Confederação Geral do Trabalho (CGT), que apoia a revolta dos operários. A CGT é a única representante de todas as forças de trabalho em Portugal. Com uma orientação anarquista, a CGT adere, em 1922, à Associação Internacional dos Trabalhadores, em Berlim<sup>4</sup>. Logo de seguida surgem querelas internas e o número de membros começa a diminuir. Em 1924, os sindicatos de filiação comunista abandonam a Confederação<sup>5</sup>.

A instabilidade política e as tensões socioeconómicas são reforçadas pela crise económica, caracterizada pela especulação desenfreada e pela hiperinflação. Esta é travada em 1924, graças à desvalorização do escudo (moeda portuguesa). Mas, enquanto a economia estabiliza, uma grande parte da população já perdeu a confiança na República. Os partidos políticos e os governos estão profundamente desacreditados. Um clima marcado por numerosas greves e ações violentas perpetradas por grupos anarquistas inquietam a burguesia, e até uma parte dos trabalhadores que se aproximam das forças antirrepublicanas, pró-católicas, ultranacionalistas e, por vezes, fascistas. Estas últimas adquirem uma importância crescente, tendo como inspiração Mussolini, em Itália, e Rivera, em Espanha. Os atos violentos contra os sindicalistas multiplicam-se. O governo abafa duas revoltas militares em março e abril de 1925,

---

<sup>4</sup> A Associação Internacional dos Trabalhadores de orientação anarcossindicalista, fundada em 1922, recusa a filiação a qualquer partido político, seja comunista ou social-democrata.

<sup>5</sup> OIT, *La liberté syndicale*, vol. IV: Itália, Espanha, Portugal, Grécia, Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos, Bulgária, Roménia, Genebra, OIT, 1928, p. 287-289, disponível em [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/ILO-SR/ILO-SR\\_A28\\_fren\\_vol.4.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/ILO-SR/ILO-SR_A28_fren_vol.4.pdf).

nas quais participam monárquicos e nacionalistas da direita. O presidente Teixeira Gomes<sup>6</sup> apresenta a sua demissão em dezembro de 1925. O seu sucessor não consegue salvar a República. Em maio de 1926, após um golpe militar, as forças antirrepublicanas tomam o poder, suspendem a democracia e instauram o Estado Novo. Um ano depois, a CGT é dissolvida.

Como membro fundador da OIT, Portugal envia delegações completas às primeiras sessões da Conferência Internacional do Trabalho, em 1919 e em 1920. No entanto, nos anos subsequentes, o país é representado apenas por um delegado governamental<sup>7</sup>. Em nome da luta de classes, a CGT é hostil em relação à OIT e recusa participar na Conferência. Albert Thomas encontra a mesma recusa por parte dos empregadores, organizados no seio da Confederação Patronal Portuguesa. Um outro problema que ele refere aos seus interlocutores portugueses é o atraso do país no que concerne à ratificação das normas internacionais. Na verdade, em meados dos anos 20, Portugal ainda não tinha ratificado nenhuma Convenção da OIT. Só o fará em 1928, sob a ditadura<sup>8</sup>.

[Arquivos do BIT, CAT/1/25/13/1]

## Viagem do Diretor a Portugal

[2-4] setembro 1925. Chegámos a Lisboa na quarta-feira, 2 de setembro, à noite. Além do nosso correspondente português ou, melhor, do nosso subcorrespondente recrutado por Fabra Ribas [Fabra i Ribas]<sup>9</sup>, Álvaro Neves<sup>10</sup> [...], e do Ministro de França<sup>11</sup>, alguns amigos portugueses e uns jornalistas aguardavam-nos no desembarcadouro. O antigo Presidente da República, Magalhães Lima<sup>12</sup>, estava lá com alguns camaradas.

---

<sup>6</sup> Manuel Teixeira Gomes (1860-1941), membro do Partido Republicano Liberal, Presidente da República de Portugal de 1923 até à sua demissão em 1925. Foi também delegado da SDN (Sociedade das Nações) e vice-presidente da sua Assembleia-Geral em 1922.

<sup>7</sup> As delegações estarão incompletas até 1927.

<sup>8</sup> Em 1928, Portugal ratifica as suas duas primeiras convenções da OIT: Convenção (n.º 1) sobre a Duração do Trabalho (Indústria), 1919, e a Convenção (n.º 14) sobre o Descanso Semanal (Indústria), 1921.

<sup>9</sup> Antoni Fabra i Ribas, correspondente do BIT em Espanha de 1921 a 1939. Jornalista socialista catalão. Dirigiu igualmente a edição espanhola da Revista Internacional do Trabalho. Em 1925 acompanhou Albert Thomas na viagem que fez a América do Sul. Funda a Federação Nacional das Cooperativas em 1928 e é membro do comité executivo da UGT de 1922 a 1928.

<sup>10</sup> Álvaro Neves (?), «subcorrespondente» local e assistente de Fabra Ribas.

<sup>11</sup> Eugène Pralon (?), embaixador de França em Lisboa.

<sup>12</sup> Sebastião de Magalhães Lima (1850-1928), político republicano, fundador da revista republicana «O Século» e da Liga Portuguesa dos Direitos do Homem, em 1921. Albert Thomas engana-se aqui, pois Magalhães Lima nunca foi Presidente de Portugal, embora se tenha apresentado sem sucesso à presidência por três ocasiões. Era um homem da cultura, amigo de Anatole France e de Victor Hugo. Tinha uma vasta experiência internacional, mas, na verdade, não tinha apoio político em Portugal.

Dia 3 de setembro de [1925]. Durante a manhã, através do Sr. Pralon, Ministro de França, e do Sr. Neves, reuni uma série de informações relativas à situação política.

Em primeiro lugar, informações sobre o estado do movimento operário. A Confederação Geral do Trabalho não é comunista, é anarcossindicalista e está ligada à internacional de Berlim. Contudo, os marinheiros e os trabalhadores portuários são dissidentes e aderiram a Mosco-vo<sup>13</sup>. [...]

Em termos políticos, e apesar de todas as mudanças de Ministérios, são os radicais, é o partido de Afonso Costa<sup>14</sup>, que mantêm mais ou menos o Governo. Contudo, neste momento, Costa enfrenta algumas dificuldades devido à separação do seu partido em várias frações opostas. As eleições deverão ter lugar num futuro muito próximo. Parece que não mudarão muito a situação [...]. Fala-se, igualmente, da próxima eleição para a Presidência da República. O atual Presidente<sup>15</sup> consideraria deixar o seu mandato, talvez mesmo antes do seu termo. O velho Magalhães Lima poderá ser um eventual candidato.

A grande preocupação na ordem do dia, segundo me disseram, são os problemas económicos.

Procedemos à valorização do escudo, mas não se registaram progressos do ponto de vista económico. [...] Essa valorização deveria ter resultado numa diminuição nominal do nível de preços. No entanto, nem os salários, por exemplo, nem os preços foram alterados. O resultado traduziu-se em dificuldades consideráveis para as exportações. A única coisa que poderíamos ainda exportar é o Porto, mas este é produzido por toda a parte.

Sucede-se um esforço dos patrões no sentido de diminuir as condições das remunerações do trabalho, para aumentar as horas de trabalho pagando os mesmos salários e, uma vez que as organizações de trabalhadores podem resistir, haverá, segundo me disseram a partir de diferentes fontes, uma tentativa por parte dos patrões de atingir as organizações de trabalhadores. A acreditar nas queixas que me chegam desde manhã cedo, neste momento, em Portugal, estão a ser criadas organizações terroristas que têm por objetivo espancar e matar os trabalhadores sindicalistas. Por outro lado, teriam sido deportados vários trabalhadores para a Guiné portuguesa, tendo violado todas as garantias individuais.

---

<sup>13</sup> Referência à Internacional Sindical Vermelha, fundada durante uma conferência realizada em Moscovo, em 1921, na véspera do III Congresso da Internacional Comunista.

<sup>14</sup> Afonso Costa (1871-1937), homem político e dirigente do Partido Democrata. Este político está na origem de grandes reformas, nomeadamente a do Código Civil e a da separação da Igreja do Estado. Várias vezes ministro e três vezes Primeiro Ministro, Afonso Costa recusa assumir funções após a guerra. Representa Portugal na Conferência de Paris e assina o Tratado de Versalhes. Os seus biógrafos descrevem-no como uma personalidade brilhante, mas também controversa.

<sup>15</sup> Manuel Teixeira Gomes.



Fig. 20. Mosaicos com cenas de trabalho em Lisboa, 1918 (Fonte: Dorothea Hoehntker)



Neste momento, um outro grande problema que constitui uma preocupação para Portugal é a questão das colónias. Receamos uma tentativa alemã muito forte contra as colónias<sup>16</sup>. Por um lado, tenderíamos a demonstrar (Comissão de Escravatura de Genebra<sup>17</sup>) que os portugueses são incapazes de governar as suas colónias e que seria conveniente passá-las para outra potência. Por outro lado, os enredos comerciais e financeiros seriam mobilizados, em particular o Amsterdamsche Bank,<sup>18</sup> que estaria mais ou menos associado aos Sovietes, adquiriria os negócios de Angola em todos os caminhos-de-ferro, e as armas alemãs desembarcariam. Teríamos tido, a 14 de julho, um motim em Angola.

Na verdade, como me convenci alguns momentos mais tarde, durante uma nova conversa com Magalhães Lima, há uma profunda preocupação em Portugal sobre esta matéria. Cumpre dizer que, de um ponto de vista geral e de um ponto de vista civilizacional, é grave que países importantes, de interesse para a produção humana em geral, sejam abandonados aos cuidados de uma Metrópole incapaz. Permitti-me sugerir aos meus amigos portugueses, reservando os seus direitos de soberania absoluta, que dissessem espontaneamente: « submetemo-nos ao controlo da Comissão de Mandatos<sup>19</sup>. Estamos dispostos a seguir todos os esforços de reforma prosseguidos por outros países». Na minha opinião, isso seria um enorme benefício para a ação internacional e, ao mesmo tempo, uma garantia certa para este país.

Recebi pela manhã uma visita dos patrões. Reconheço que tive um sentimento de hostilidade e desconfiança devido à atitude que, segundo me disseram, eles tinham adotado. Tentei ter, de algum modo, o seu reconhecimento de uma vontade de lutar, mas nada, nem de perto nem de longe, permitia suspeitar das suas verdadeiras intenções. A Delegação era composta por três membros representantes da Associação Industrial Portuguesa. [...]

Afirmaram que pertenciam, principalmente, à Associação do Sul, mas havia também representantes da Associação do Norte. E, quando debatemos a questão da representação plena na Conferência e da nomeação do delegado patronal, explicaram-me que seria necessário um entendimento entre as duas associações para indicar ao Governo o nome de um representante patronal.

---

<sup>16</sup> A política colonial da Alemanha imperial tem como objetivo a criação de um império colonial na África Central, incluindo Angola que era na altura colónia portuguesa. É, sobretudo, para defender as suas colónias contra as pressões alemãs que Portugal abandona a sua posição de neutralidade durante a Primeira Guerra Mundial.

<sup>17</sup> Referência à Comissão Temporária da Escravatura, nomeada pelo Conselho da Sociedade das Nações, em junho de 1924. Portugal é censurado por tolerar o trabalho forçado e por não exercer uma missão civilizadora nas suas colónias africanas. Em 1925, um sociólogo americano, Edward A. Ross, conduziu um inquérito para esta Comissão sobre as condições de trabalho em Moçambique e em Angola. Nas suas conclusões, o sociólogo associa as condições de trabalho em Angola à escravatura. Ver de Oliveira Santos, F. M., Reply to the accusations addressed to the League of Nations by Mr. Edward A. Ross against the Portuguese in Angola, Lisboa, Sociedade de Geografia de Lisboa, 1930.

<sup>18</sup> Amsterdamsche Bank, banco neerlandês fundado em 1871 por bancos alemães para os investimentos da Alemanha no estrangeiro, particularmente no mercado de diamantes de Amsterdão.

<sup>19</sup> Referência à Comissão de Mandatos, órgão de supervisão dos territórios sob mandato da Sociedade das Nações e que realizava referendos nos territórios disputados.

Falámos sobre a situação económica. Na realidade, são totalmente contra a lei das oito horas. Segundo eles, seria difícil cumpri-la tendo em conta o estado do trabalho. [...] Num dado momento, um deles, o Sr. Taveira<sup>20</sup>, representante da indústria do algodão e que participou no recente Congresso Internacional de Fabricantes de Algodão em Viena, reclama que se possa ter regularmente como horas extraordinárias, ao longo do ano, as dez horas.

Demonstro quão estranho é que os patrões portugueses representados em Washington tenham aceitado a Convenção e reclamem agora tal interpretação. Foi-me então explicado que se reclama a jornada de dez horas porque, na verdade, atualmente não se trabalha mais do que três dias por semana devido à situação de crise. Explico que nessas condições, realmente, não podemos criticar os patrões. E o entendimento acaba por se restabelecer entre nós.

Definitivamente, fiquei com a impressão de que o regime das oito horas só foi aceite em teoria, mas não será aplicado na prática. Os patrões nunca falaram da sua intenção de domar a classe trabalhadora. Mas parecia-me um pouco duvidoso que, sob as formulações de entendimento e no momento em que me declaravam querer constantemente a conciliação, tivessem sobretudo uma atitude hostil.

Mais tarde tive a possibilidade de falar com amigos portugueses sobre a situação geral. Esta preocupação económica não produziria uma tentativa de reação política?

Na verdade, todos os portugueses parecem concordar que uma restauração monárquica é uma hipótese completamente excluída. A partir do momento em que os monárquicos levantam a cabeça, renasce a unanimidade contra eles no país. Os próprios comunistas entram no bloco dos partidos para defenderem a República. Mas, devido às divergências parlamentares e à impotência parlamentar, as ideias fascistas, as da ditadura militar e outras, abrem o seu caminho. Em suma, o que encontramos em Portugal, tal como em qualquer outro lado, é uma crise política profunda. O problema prende-se em saber até que ponto as instituições políticas responderão às necessidades económicas e sociais. [...]

Às 15h encontro-me com o Presidente da República, Teixeira Gomes. Foi embaixador de Portugal em Londres. Além disso, foi delegado em Genebra.

Exponho-lhe a razão da minha paragem em Lisboa. Portugal não pode ratificar algumas Convenções? Além disso, é impossível conseguir uma delegação completa?

O Presidente vale-se de uma subtileza surpreendente para explicar e justificar a ausência de qualquer ação internacional. Divirto-me com o dispêndio de inteligência a que ele tem de recorrer para justificar a total inércia do país. É sempre a mesma tese: a ideia de produzir

---

<sup>20</sup> Pessoa não identificada.

mais prolongando a jornada de trabalho e mantendo os salários diários às mesmas taxas. Desculpa-se igualmente pelas dificuldades parlamentares.

Depois de ter refutado alguns argumentos habituais, insisto com ele para que reflita sobre o apoio dado aos pequenos países pela sua participação na vida internacional. Em Portugal, a tendência é de se queixarem constantemente das condições limitativas em que os grandes Estados mantêm os pequenos. É a queixa contra o domínio da Inglaterra ou mesmo da França. As grandes nações lesam os direitos das pequenas. A minha tese, pelo contrário, é que se as pequenas nações atuarem no seio da Sociedade das Nações, encontrarão as garantias necessárias para a sua liberdade e aumentarão a sua autoridade. São as pequenas nações, mais do que as outras, que têm interesse em cumprir todas as suas obrigações no que respeita a Organização Internacional do Trabalho.

O Presidente tenta demonstrar-me a contradição com que me debato ao apelar-lhe que aceda aos interesses do mundo operário e ao constatar, por outro lado, que o mundo operário está contra nós. Demonstro-lhe que na política não nos podemos prender às contradições, que devemos, pelo contrário, procurar determinar a ação inicial. Se a classe trabalhadora é hostil, é necessário agir de forma a trazê-la até nós. Só há uma possibilidade: nomear um delegado favorável ao Bureau. Se este for escolhido fora do seio da Confederação, tenho a certeza de que a Confederação reclamará e que dessa forma poderá ser envolvida. Usando o telegrama enviado pelo Bureau, cumpre-me explicar a situação relativa às ratificações. Mas, em Portugal, nem sequer se tem noção da obrigação elementar assumida nos termos do artigo 405.<sup>o</sup><sup>21</sup> Sou obrigado a lembrar que se trata de uma obrigação formal.

Deixámos o Palácio da Presidência, repleto de memórias coloniais. Verdadeiramente solene e imponente com o seu amplo hall de entrada decorado com cortinados de um azul escuro com escudos brilhantes. Mais tarde visitámos a Igreja e o Claustro dos Jerónimos, de estilo manuelino<sup>22</sup>, com motivos que evocam todas as memórias marítimas, a abundância de vegetação colonial, a recordação do mar, das proas dos navios e da cordagem. Curvâmo-nos diante o túmulo de Vasco da Gama e de Camões<sup>23</sup>. Passámos alguns momentos no Claustro onde brincavam e gritavam alguns pupilos da Assistência do Estado. Demos uma volta rápida à Torre de Belém e continuámos as visitas.

---

<sup>21</sup> O artigo 405.<sup>o</sup> do Tratado de Versalhes estipula os procedimentos de ratificação dos instrumentos jurídicos da OIT.

<sup>22</sup> Estilo arquitetónico do século XVI, assim nomeado em homenagem ao rei D. Manuel, que atribui centralidade à personagem real. O Mosteiro dos Jerónimos, em Belém, é um exemplo deste estilo.

<sup>23</sup> Vasco da Gama (cerca de 1460-1525), explorador e navegador português; Luís Vaz de Camões (1524-1580), escritor e poeta célebre. Ambos são considerados heróis nacionais em Portugal.

Visita ao Ministro dos Negócios Estrangeiros: Vasco Borges<sup>24</sup>. Visita de cortesia, rápida. Devemos encontrá-lo novamente à noite, durante o jantar.

Depois, visita ao Presidente do Conselho: Domingos Leite Pereira<sup>25</sup>. É um homem ainda jovem, fervoroso, que encontramos no meio do estuque dum Ministério que se transforma. A sua antecâmara está cheia de agentes eleitorais, de representantes de sociedades. Ficamos com a mesma sensação que temos numa antecâmara da América do Sul. Durante o dia haverá um Conselho de Ministros que ainda vai durar várias horas. Parece que o Conselho está em permanência há cerca de três dias. E isso faz lembrar as conversações infinitas dos países cujos Governos estão paralisados. No entanto, há nele algum desprezo pela antecâmara, alguma curiosidade relativamente às coisas positivas e a discussão, embora um pouco viva, não é desprovida de interesse nem de eficácia.

Retomo as duas questões: a questão da representação (delegação completa) e a questão das ratificações. O principal argumento contra a delegação completa é o argumento financeiro: «estamos no limite, não podemos enviar quatro pessoas». [...]

E eu volto ao tema dos pequenos Estados. Estes só poderão ter garantia nos tempos modernos se participarem plenamente na atividade da Sociedade das Nações. Exponho novamente ao Presidente o estado das ratificações. Ficou entendido que lhe escreverei antes do final do ano, em particular antes de 2 de dezembro, data do retomar dos trabalhos das Câmaras. Farei um ponto da situação sobre o estado das ratificações em Portugal e pedir-lhe-ei para apresentar os projetos de lei necessários e para solicitar o voto à Câmara.

Conclusão sobre uma conversa animada:

o Presidente defenderá no Conselho de Ministros, e contra o seu Ministro das Finanças, a ideia da representação plena;<sup>26</sup> [...]

Regresso ao hotel e dou algumas entrevistas, em particular ao jornal «O Século».<sup>27</sup>

Depois recebo Manuel da Silva Campos<sup>28</sup>, Secretário-Geral da Confederação Operária. Foi um verdadeiro serviço que o Neves nos prestou ao trazê-lo. Creio que, na esfera política portuguesa, o impacto foi grande pois o Secretário desta Confederação anarquista fez-nos uma visita.

---

<sup>24</sup> Vasco Borges (1882-1942), jurista e homem político, várias vezes ministro. Ministro dos Negócios Estrangeiros em 1925, e até ao golpe de Estado militar em 1926. Posteriormente, apoia o Estado Novo.

<sup>25</sup> Domingos Leite Pereira (1882-1956), jornalista e homem político, membro do Partido Democrata e Primeiro Ministro de Portugal em 1919, 1920 e 1925.

<sup>26</sup> Delegação portuguesa completa na Conferência Internacional do Trabalho.

<sup>27</sup> Importante jornal diário português entre 1880 e 1978, fundado pelo republicano Sebastião de Magalhães Lima.

<sup>28</sup> Manuel da Silva Campos (1892-1952), sindicalista português e Secretário-Geral da Confederação Geral do Trabalho (CGT), de 1923 a 1928.

Durante a conversa, apresentei o argumento habitual. Não lhe venho pedir nada. Não penso que possam mudar de atitude. Mas somos todos homens de bom senso, procuramos todos a verdade. No campo científico, devemos estar todos de acordo. Alego a prova dos Sovietes. Os Sovietes estão connosco em matéria de relações científicas<sup>29</sup>. Neste campo, aliás, nenhuma objecção: Silva [Campos] aceita.

Recorda-me, então, a atitude tomada pela Confederação no que concerne a participação nas Conferências do Trabalho. Em 1919, o Congresso da Confederação recusou enviar delegados; em 1922, esta decisão foi confirmada. Este ano, nos dias 23, 24 e 25 de setembro, deverá haver um Congresso da Organização. A questão está na ordem do dia. A atitude pode mudar: algumas Federações estarão mais dispostas a aceitar a colaboração do BIT.

Mas Silva [Campos] preocupa-se com a objecção fundamental: «tudo isto não será uma questão de colaboração entre classes? O princípio fundamental da nossa organização é a rejeição de qualquer solidariedade entre classes». Aqui, lanço a discussão teórica: em primeiro lugar, a OIT é uma conquista da classe trabalhadora, foram tomadas posições. Vão ignorá-las? Longe de haver colaboração entre classes, os Governos são obrigados a nomear os representantes das organizações mais fortes. Em segundo lugar, o direito do delegado da classe trabalhadora é integral: não lhe é imposto nenhum sentido de voto. Em terceiro lugar, as Convenções representam, de certo modo, os contratos coletivos. Estas expressam as forças opostas num determinado momento. Isso é tão verdadeiro, que são sujeitas a uma revisão de dez em dez anos. Em quarto lugar, a liberdade de tomar uma posição em relação a uma Convenção permanece intacta. Concretizada a aprovação da Convenção, assim que os delegados regressarem aos seus países podem tomar livremente uma posição contra a Convenção. Assim, em todo este processo, onde está então a colaboração entre classes?

O meu argumento atinge o Secretário. Acrescento que a colaboração científica já instituída com eles e a publicação dos nossos comunicados no jornal «A Batalha»<sup>30</sup> facilitam, além disso, o diálogo e a compreensão mútua.

A conversa termina com a manifestação do meu desejo de retribuir a visita que o Secretário me tinha feito e ir, à noite ou no dia seguinte, à sede da Confederação. Ele sente-se particularmente lisonjeado com esta oferta, a qual não esperava.

À noite, temos um jantar na Delegação Diplomática de França com os colaboradores imediatos de Pralon. [...]

---

<sup>29</sup> Albert Thomas visitou a Rússia durante a Primeira Guerra Mundial. Na qualidade de diretor do BIT, tentou estabelecer laços com a URSS, que só se tornará membro da OIT em 1934. Apesar da acentuada hostilidade da URSS em relação à OIT, Albert Thomas tentou reunir o máximo de informações possível sobre o novo sistema político e económico implementado nos anos 20. Visita a URSS em 1928, por ocasião da sua viagem à Ásia.

<sup>30</sup> Órgão de imprensa da CGT, considerado o segundo jornal nacional. A visita de Albert Thomas foi objeto de vários artigos publicados na primeira página, censurando o diretor da OIT por se ter instalado no hotel mais luxuoso de Lisboa, o Hotel Avenida Palace. O jornal foi proibido em 1927, na sequência do golpe de Estado.

Com o Ministro dos Negócios Estrangeiros, retomo a questão do dia. A necessidade da delegação completa; a impossibilidade de continuarmos a ter nas nossas conferências Bartolomeu Ferreira<sup>31</sup> como o único representante de Portugal; a necessidade de ter representantes de empregadores e de trabalhadores; a obrigação formulada pelo Tratado de Paz e a necessidade de proceder à ratificação. Refiro, também, o desenvolvimento da minha ação junto da Confederação do Trabalho. No fundo, o Governo português deseja muito uma participação plena dos trabalhadores e a tentativa que desenvolvo nesse sentido interessa entusiasticamente aos Ministros.

A conclusão é que esta viagem foi absolutamente insuficiente, devo insistir no desenvolvimento da nossa ação. O Ministro deseja que eu volte em dezembro e que fique alguns dias para intervir<sup>32</sup>. [...]

Creio que o Governo português veria com muita satisfação a minha intervenção junto dos sindicalistas, no sentido de os levar à participação.

Falámos um pouco sobre a situação política. Falámos sobre a péssima influência que o ruído da revolução teve na opinião europeia. Na verdade, os Ministros consideram que existem apenas pequenos incidentes e assumem compromissos como se a sua política fosse contínua e o seu Ministério sólido. [...]

À noite, sentámo-nos durante alguns instantes no Club Mayer, cujas janelas têm vista para um jardim público, uma espécie de Luna Park familiar que faz lembrar o Tivoli de Copenhaga. Depois regressámos.

A 4 de setembro de [1925], de manhã, decidiu-se que antes da minha partida visitaria o Ministério do Trabalho e a CGT.

Mas nenhum funcionário português se levanta antes das 11 horas, nenhum vai para o Ministério antes das 13 horas. Foi literalmente impossível realizar a visita ao Ministério.

Por outro lado, pude visitar a CGT, e foi uma visita muito interessante.

A CGT está instalada num velho palácio aristocrático degradado. Subimos uma escadaria monumental. A capela da aristocrática mansão ainda existe. Criaram uma espécie de sótão para se poder utilizar a altura total. O sindicato dos pintores fica em frente à mansão. Há cebolas e legumes pendurados junto às paredes. As roupas estão estendidas a secar. No entanto, foram

---

<sup>31</sup> António Maria Bartolomeu Ferreira (1863-1944), representante governamental de Portugal na Sociedade das Nações, delegado na Conferência Internacional do Trabalho de 1921 a 1925, presidente da delegação em 1925 e 1926. Enviado especial e Ministro Plenipotenciário em Berna, entre 1916 e 1928.

<sup>32</sup> Albert Thomas não voltará a regressar a Portugal.

instalados na casa vários escritórios bastante limpos: o gabinete da administração de «A Batalha»; o gabinete da Confederação; o gabinete do serviço de emprego local; uma sala de aulas, pois vários trabalhadores são analfabetos, tendo sido constituída uma escola primária nas instalações da Confederação; a oficina de tipografia de «A Batalha»; uma pequena biblioteca do Partido ou da Organização, extremamente pobre, infelizmente (!), que contém maioritariamente obras anarquistas (entenda-se por biblioteca, a pequena editora e a livraria).

Os camaradas que me recebem têm o aspeto jovem e um pouco rude das organizações comunistas ou anarquistas, um pouco desleixados, mas, apesar de tudo, sérios, com vontade de saber e com cortesia na discussão. Depois de desviada a conversa, esta torna-se extremamente cordial e útil.

Retomo os argumentos da véspera sobre a solidariedade entre classes e a luta de classes, sobre a falsa paz social, etc. Demonstro como a Organização mais representativa de trabalhadores em Portugal deveria reclamar o seu lugar na Conferência. Manifesto a esperança de que o próximo Congresso mude a atitude da Confederação. [...]

Sugiro também que, de forma a permitir à CGT portuguesa conhecer o Bureau, estaria na disposição de assumir as despesas da viagem a Genebra de um ou dois delegados.

Tornámos a descer pouco depois de uma hora de discussão. A cordialidade é plena.

No fundo das escadas, um cordeiro come ervas do pátio. Questiono se o cordeiro simboliza o pacifismo e a bondade dos comunistas.

Na estação, no momento em que vamos apanhar o comboio, encontro-me com Magalhães Lima, que nos acompanhou em todas as visitas e que manifestou sempre uma verdadeira amizade calorosa. Parece merecer o respeito de todas as administrações públicas devido ao seu idealismo e à sua honestidade. Encontram-se, também, na estação alguns representantes do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério do Trabalho. [...]

A última observação de Magalhães Lima antes da minha partida: «as poucas horas que passou em Lisboa», diz-me ele, «tiveram um impacto profundo. Conseguiu, realmente, chamar a atenção para a OIT. Quando voltar, a sua ação vai ser absolutamente eficaz e vai tirar partido disso. Mas para o conseguir, averigue a melhor tática a seguir com o nosso país. Se estiver à espera de resultados através de uma ação meramente oficial junto dos Ministros, através de uma correspondência de carácter verdadeiramente oficial, não obterá nada. Em contrapartida, se se dirigir pessoalmente aos homens que estão aqui - e indicou-me esses colaboradores - se se dirigir aos amigos que tiver no Parlamento ou nas Administrações, então não tenha qualquer dúvida em relação ao seu sucesso». Creio que é uma avaliação da situação bastante precisa. Em todos os países de cultura latina, tanto europeus como americanos, o melhor

método a seguir é o da relação pessoal. Neste clima de anarquia, até do Parlamento e das Administrações, é mais fácil concretizar uma ação individual do que através das instituições dos próprios países. Era o que já tinha invocado anteriormente, na Rússia, a possibilidade de beneficiar da anarquia. Isto é verdade, sobretudo para os países latinos.





# 04

## Parte I - Diálogos na história António Augusto Gomes d'Almendra – o primeiro funcionário português na OIT<sup>1</sup>

CRISTINA RODRIGUES<sup>2</sup>

### Introdução

Conheci António Gomes Almendra durante uma investigação que fiz sobre a relação entre Portugal e a OIT<sup>3</sup>. Talvez em 2008 ou inícios de 2009 comecei a encontrá-lo e a partir daí cruzámonos imensas vezes. No Arquivo Histórico Diplomático, no Ministério do Trabalho, nos arquivos da OIT em Genebra, entre pastas e documentação, lá estava António Almendra à minha espera, muitas vezes a iluminar o meu caminho, e as dúvidas, muitas, que fui tendo.

Primeiro funcionário português da OIT, ingressou nesta Organização em agosto de 1930, aos 37 anos. Todavia, já anteriormente, servindo o Estado português como diplomata, participou nas Conferências Internacionais do Trabalho de 1925 e 1926. De 1930 a 1942 exerceu diversas funções em Genebra. Forçado a sair, dada a transferência do BIT para Montréal por causa da II Guerra Mundial, regressou a Lisboa em outubro de 1942, onde foi correspondente da OIT até 1947. Nesse ano voltaria a Genebra, para retomar funções. O seu contrato cessaria em abril de 1953 por limite de idade (60 anos), mas seria prorrogado até ao final de

<sup>1</sup> O presente texto foi originalmente publicado, em 2019, na obra *Economia e história: estudos em homenagem a José Maria Brandão de Brito*, Alice Cunha, Cristina Rodrigues, Ivo Veiga (Org.), pp.321-337.

<sup>2</sup> Investigadora do Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa.

<sup>3</sup> Esta investigação esteve na base do doutoramento, concluído em 2012, que se encontra publicado em Rodrigues, C. [2013]. *Portugal e a OIT – 1933-1974*. Porto: Afrontamento.

1954. Regressa então de novo a Lisboa onde, já sem a condição de funcionário da OIT, retoma funções no MNE, tendo sido designado correspondente do BIT, o que fez até completar os 70 anos, em 1963<sup>4</sup>.

Assumindo diversas condições e estatutos, António Almendra manteve uma ligação próxima à OIT durante quase quatro décadas. Longo período em que participou e interveio ativamente na construção da relação entre o país e a Organização, que nestes quarenta anos passou por fases muito diferentes, de proximidade – até à instauração do Estado Novo, de indiferença – até meados da década de 50 e de reaproximação a partir de 1956.

Este texto divide-se em três partes, de desigual importância. Na primeira, daremos conta muito breve do que sabemos das suas origens, percurso escolar e carreira profissional<sup>5</sup>.

Na segunda, tendo por referência as funções que exerceu na OIT, entre 1930 e 1954 como trabalhador da Organização e, entre 1955 e 1963, como correspondente em Lisboa, interpelaremos alguns dos seus textos e a forma como deixam transparecer as suas interrogações e contributos para a imagem de Portugal junto da OIT e para a relação que se foi construindo ao longo dessas décadas.

Finalmente, concluir-se-á com uma nota sobre a importância de António Almendra nesta relação, inserindo-a numa visão mais ampla sobre a relevância das comunidades de conhecimento – e dentro destas, dos corpos de funcionários das organizações internacionais – para a circulação internacional das ideias e a construção de denominadores comuns ao desenvolvimento.

## **Informação pessoal e percurso escolar e profissional**

António Augusto Gomes d'Almendra nasceu em 25 de abril de 1893 em Mogadouro, distrito de Bragança, filho de António Augusto Gomes d'Almendra e de Júlia Amélia Pereira Gomes d'Almendra. Nunca casou. Faleceu no Estoril, a 29 de setembro de 1974, com 81 anos.

Frequentou estudos secundários no Porto. Fez o exame de admissão à Escola Naval na Escola Politécnica de Lisboa (depois Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa), tendo desistido de seguir a carreira militar por razões de ordem pessoal, na sequência do que parte para Berlim. Frequentou a Escola Politécnica desta cidade (Charlottenburg), durante quatro se-

---

<sup>4</sup> Informação recolhida na ficha de funcionário da OIT de António Almendra (processo 2507). Contém dados biográficos, estudos e empregos anteriores, trabalho na OIT e informações adicionais. Note-se que esta ficha se refere à ligação à OIT enquanto funcionário, nada diz sobre a última década como correspondente em Lisboa (1955-1963), uma vez que já estava desvinculado da Organização.

<sup>5</sup> Basicamente usaremos a informação contida na sua ficha de funcionário da OIT, bem como a que consta no seu processo de funcionário no Arquivo Histórico Diplomático, Pasta S3 E16 P5 33732.

mestres, mas tem de deixar a Alemanha por causa da Grande Guerra. Já na Suíça, frequentou durante seis semestres a Universidade de Zurique. Daqui parte para Berna, onde frequentou o Instituto de Química e a Faculdade de Filosofia I, durante seis semestres e é nesta Universidade que obtém o grau de licenciado em Ciências, o doutoramento em Química e um Certificado de Estudos em Economia Política<sup>6</sup>.

## **Carreira no Ministério dos Negócios Estrangeiros**

O seu primeiro posto no Ministério dos Negócios Estrangeiros foi o de Adido extraordinário da Legação de Portugal em Berna, onde serviu entre 30 de dezembro de 1920 e 30 de agosto de 1930. Este posto não pressupunha o ingresso na carreira diplomática, que viria a acontecer no termo deste período.

Durante estes dez anos, foi secretário das delegações portuguesas às assembleias da Sociedade das Nações (de 1921 a 1929); delegado de Portugal à Conferência das Formalidades Fronteiriças, em 1923 e delegado de Portugal à Conferência Internacional da Cruz Vermelha. Fez ainda parte de várias delegações à Conferência Internacional do Trabalho. Participou nos trabalhos do Tribunal Arbitral Luso-Alemão, criado na sequência do Tratado de Paz, que tiveram lugar em Berlim, Frankfurt, Paris, Lisboa e Lausanne.

Em 1930 prestou provas públicas em Lisboa e foi, nessa sequência, nomeado 3.º Secretário de Legação do Ministério dos Negócios Estrangeiros, o que corresponde ao seu ingresso na carreira diplomática<sup>7</sup>. Passou a 2.º Secretário de Legação em 1934, 1.º Secretário de Legação em 1947 e a Conselheiro de Legação em 1952. Após cada uma das tomadas de posse no cargo em que foi investido passou à disponibilidade por conveniência de serviço, uma vez que estava em funções na OIT<sup>8</sup>.

Uma palavra sobre o último concurso a que se apresentou no MNE, de promoção a Conselheiro de Legação ou Cônsul Geral, aberto em 1 de julho de 1950. Nessas provas submeteu a escrutínio a monografia intitulada “As obrigações das potências coloniais na Carta das Nações Unidas”, de que não trataremos neste texto, mas mereceria uma leitura atenta, na medida em que mobiliza conceitos e reflexões das Nações Unidas que irão ser decisivos nos anos seguintes na relação entre Portugal e os seus territórios do Ultramar<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Informações recolhidas na pasta pessoal de funcionário da OIT (P, 2507), em particular na carta, datada de 2.12.1933, em que AGA se candidata à promoção no posto de membro de secção – Arquivo OIT Genebra.

<sup>7</sup> Decreto de 1.09.1930, tomou posse em 6.09.1930. Cf. Processo individual de AGA no MNE.

<sup>8</sup> Datas exatas de decretos de promoção e de tomadas de posse constam do referido processo individual no MNE.

<sup>9</sup> AHD/MNE – Pasta S3 E25 P7 34414.

Terminaria a sua ligação à OIT em 31 de dezembro de 1954, mas continuou ao serviço no MNE. Durante o ano de 1955 existe documentação vária sobre o seu enquadramento futuro neste ministério, sendo que não havia vaga no quadro interno e, por ter 63 anos, não podia ser colocado em vaga do quadro externo. Foi considerado em disponibilidade por conveniência de serviço e designado correspondente da OIT em Lisboa, funções que desempenharia até completar os 70 anos.

## **Carreira na OIT**

Por concurso realizado em maio de 1930, em Lisboa, foi nomeado membro de Secção de categoria B (redator), da Divisão de Relações, Serviço dos Informadores Nacionais, passando a exercer funções em Genebra a partir de agosto desse ano<sup>10</sup>. Em seguida passou para o Serviço de Informações gerais, como redator, onde esteve três anos<sup>11</sup>. Daqui passou para a Secção de Problemas especiais, também como redator e onde cumpriu também um período de três anos<sup>12</sup>.

Em Junho de 1940, por causa da guerra, os serviços da OIT deixaram Genebra, transferindo-se para Montréal. António Almendra permaneceu em Genebra até 5 de outubro de 1942, data em que parte para Lisboa, onde assumiu as funções de correspondente do BIT em Portugal até final de 1946.

Retomou funções em Genebra em 1 de janeiro de 1947, integrando a Divisão dos Territórios não metropolitanos, como membro de Secção, grau II. Em 1 de janeiro de 1951 seria promovido a membro de Secção, grau I.

O seu contrato com a OIT cessou ao completar 60 anos (abril de 1953), mas foi prorrogado até ao final do ano de 1954. Como atrás se referiu, nos últimos anos da sua vida profissional, como correspondente da OIT em Lisboa, já não tinha vínculo à Organização.

## **Passos de um caminho**

Ao longo de décadas, António Almendra foi um elo de ligação privilegiado na relação entre Portugal e a OIT. Por dever de ofício ou por considerar que, sendo português na Organização,

---

<sup>10</sup> Desempenhou estas funções, em Genebra, entre 28.08.1930 e 27.07.1933. O primeiro ano correspondeu a um período probatório, pelo que ingressou formalmente na Organização em 28.08.1931.

<sup>11</sup> De 28.08.1933 a 28.08.1936.

<sup>12</sup> De 28.08.1936 a 28.08.1939.

tinha a obrigação de estabelecer pontes com o seu país, assegurou informação nos dois sentidos e a partilha de conhecimentos, facilitou contactos, apoiou as comitivas portuguesas nas deslocações a Genebra, em particular às Conferências Internacionais do Trabalho<sup>13</sup>, advogou os interesses de Portugal na OIT. Quando se encontrava em Portugal em serviço, durante a II guerra mundial e nos seus últimos anos de trabalho, como correspondente da OIT, essa missão dúplce manteve-se e talvez até se tenha intensificado: Almendra era Portugal na OIT e era o rosto e a defesa dos interesses da OIT em Portugal.

Escolhemos alguns momentos e alguns textos que ilustram este papel ou, melhor dizendo, estes vários papéis desempenhados por A. Almendra.

### **1932 – O que se passa em Portugal?**

Nos primeiros anos como funcionário da OIT trabalhou no Serviço dos Informadores Nacionais. É deste período, de 10 de agosto de 1932, um relatório<sup>14</sup> que elabora sobre a situação que se vivia em Portugal, intitulado “1) A situação política desde o advento do regime ditatorial 2) Extratos do relatório que precede o projeto de uma nova Constituição – texto dos artigos do referido projeto relativos às Corporações morais e económicas e à Ordem económica e social”:

“No dia 28 de maio de 1926, uma façção importante do exército à qual – com raras exceções – se juntou rapidamente todo o exército fez um golpe de Estado bem sucedido, sem disparar um tiro. Os princípios sobre os quais os homens responsáveis por este golpe de Estado basearam a sua política correspondem aos que constam no estatuto da União Nacional, organização política que depois criaram a fim de obter apoios entre as diferentes camadas da população. Eis os pontos essenciais: (...)”<sup>15</sup>.

O advento do regime ditatorial teve como consequência o desmembramento dos partidos políticos cujas personalidades mais destacadas se encontram no estrangeiro. Foi em vão que os adversários da ditadura tentaram por duas vezes derrubar o Governo. O resultado destas tentativas revolucionárias foi a deportação para as colónias e a partida para o estrangeiro de algumas centenas de pessoas comprometidas contra o regime. Deve referir-se que, cansada das lutas políticas, a opinião pública recebeu o regime militar com uma certa simpatia, mas,

---

<sup>13</sup> A título de exemplo, veja-se o teor de nota assinada por Marcelo Caetano, que chefiou a delegação portuguesa à Conferência Internacional do Trabalho, em 1947: “Propõe-se que o Governo manifeste ao Dr. António Gomes Almendra o seu agradecimento pela participação ativa, dedicada e desinteressada que teve nos trabalhos da Delegação – que efetivamente secretariou.” Documento datado de 14.08.1947, Pasta S3 E16 P5 33732, AHD.

<sup>14</sup> Arquivo OIT Genebra. Dossiers des directeurs généraux. Portugal – notes on political, economic and social situation. 1932. Dossier XR 51. O documento que se transcreve está datado de 10.08.1932.

<sup>15</sup> Omite-se a transcrição de alguns pontos dos estatutos da União Nacional.

diga-se também, que os principais elementos dos partidos políticos não foram capazes de se entender quanto a um plano de ação comum contra a ditadura. Esta, contando com o indiscutível apoio da grande maioria do exército e da marinha, tem na minha opinião, neste momento, apesar de uma certa impopularidade, força suficiente para abafar quaisquer movimentos revolucionários que venham a rebentar.

Dentro dos aderentes à ditadura, muitos são os que defendem atualmente uma política de aproximação, até mesmo de colaboração, com os partidos. Formam um grupo que não pôde exercer até ao presente uma influência decisiva sobre a política que se iniciou em 1926. A recente crise ministerial, na sequência da qual o Presidente Carmona entregou a presidência do Governo ao antigo ministro das Finanças, Oliveira Salazar, é a prova disso. Este é, com efeito, o homem da situação, o verdadeiro ditador, e o apoio do regime atual graças ao prestígio pessoal que adquiriu através da sua política financeira, a todos os títulos notável.

O saneamento das finanças em Portugal representa um esforço verdadeiramente digno de admiração. Considero útil fazer algumas considerações a este respeito, apesar de o estudo deste problema não caber propriamente no quadro desta nota. (...) <sup>16</sup>.

Para além da obra financeira, a atenção do Governo vai, nas grandes linhas, para a construção de estradas, para o desenvolvimento da rede ferroviária, para a melhoria e aumento das redes telefónicas e telegráficas, bem como para a criação recente de serviços radiofónicos, para o desenvolvimento da energia hidráulica, para a dotação de numerosos portos com equipamento moderno, para a criação de 2000 escolas e a reorganização do ensino; para a descentralização dos poderes do Estado em favor das autoridades locais e da iniciativa privada; pelo estudo aprofundado dos vários problemas coloniais e a proteção física e moral dos indígenas e cujos primeiros resultados foram o Estatuto colonial, o equilíbrio dos diferentes orçamentos coloniais e muitas outras medidas de natureza administrativa. Sobre esta matéria, importa referir a viagem que o ministro das Colónias está a fazer agora às possessões africanas com vista a estudar *in loco* as necessidades das províncias do Ultramar.

No que diz respeito à política internacional, Portugal desenvolveu nestes últimos anos relações com a maioria das nações, assinando e ratificando com elas diversos tratados de amizade, de comércio, de arbitragem, de extradição, etc.

Quanto à Sociedade das Nações, a colaboração de Portugal com esta obra de entendimento e de paz é especialmente relevante e afirma-se de dia para dia. Portugal assinou, sob os auspícios da Sociedade das Nações, 63 convenções, das quais 42 foram seguidas de ratificação. Destas 63 convenções, 48 foram assinadas desde 1926, e destas 26 foram ratificadas.

---

<sup>16</sup> Omite-se a leitura feita pelo autor sobre o problema crónico do défice português e sobre as medidas tomadas por Salazar enquanto ministro das Finanças. Esta parte do texto termina com a transcrição da conclusão do relatório que acompanhava o Orçamento de Estado para o ano 1932-1933, que apresentava um excedente de 1673 contos.

No que diz respeito às convenções adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho, importa referir que foi desde a implantação do regime ditatorial que oito das nossas convenções foram ratificadas por Portugal, tudo levando a crer que teremos brevemente mais três ratificações a registar. As questões de ordem social são objeto de um interesse especial da parte de Salazar e creio que podemos contar com a sua boavontade neste domínio. Neste momento, é testemunho do seu interesse à proteção dos trabalhadores a forma como se empenha na entrada em vigor do decreto n.º 20 984, de 7 de março último, que institui uma caixa de assistência para os desempregados.

A imprensa portuguesa, ocupando-se agora menos de questões de natureza política (a censura aí está para algum fim!), dedica um interesse crescente aos problemas sociais e económicos e dá acolhimento às publicações do Bureau, facto pelo qual devemos felicitar-nos.

O General Domingos de Oliveira, que presidiu ao Governo da Ditadura durante mais de dois anos e meio, acaba de pedir ao Presidente da República a sua demissão. O Presidente da República, o General Carmona, confiou a formação de novo Governo a Oliveira Salazar. É a primeira vez, desde o advento do movimento do 28 de maio, que o governo é presidido por um civil. Só os ministérios da Guerra e da Marinha foram entregues a militares. Oliveira Salazar manteve os ministros das Colónias e da Instrução do governo anterior e ficou com o ministério das Finanças, de que já se ocupava. A pasta dos Negócios Estrangeiros foi entregue a um diplomata de carreira César de Sousa Mendes, ministro de Portugal em Estocolmo, sobre o qual desconheço o que pensa das questões que interessam ao BIT. Quanto a isto, não posso deixar de lamentar a partida do Sr. Branco<sup>17</sup> que, apesar de algumas reservas que teve quanto à ação do Bureau na área do trabalho indígena e algumas censuras que fez ao Sr. di Palma Castiglione aquando da sua visita a Portugal, não deixou de mostrar, por diversas vezes, a sua simpatia pela nossa Organização e prometeu-me o seu apoio com vista à criação de uma Secção Nacional da Associação Internacional para o Progresso Social. Quanto a esta questão, será trabalho a recomençar, sobretudo porque o Sr. Vasconcelos<sup>18</sup>, que estava ao corrente destes assuntos, só poderá ocupar-se seriamente disto quando regressar a Lisboa, depois da próxima Assembleia da Sociedade das Nações.

Nas suas declarações, Oliveira Salazar afirmou prosseguir as diretivas políticas dos anteriores governos, diretivas que estão na base do projeto de Constituição de que tratamos a seguir.

O ministro do Interior do Governo anterior, tendo convocado os governadores civis do país para uma reunião na qual lhes expôs as bases do Estado Novo que a Ditadura se propõe criar, fez as seguintes declarações sobre as classes trabalhadoras: "O Estado Novo considerará o proletariado como sendo uma das grandes classes mais interessadas no equilíbrio e prosperidade da

---

<sup>17</sup> Fernando Augusto Branco, por diversas vezes Ministro dos Negócios Estrangeiros, a última das quais entre 22 de março e 11 de junho de 1932.

<sup>18</sup> Augusto de Vasconcelos, político e diplomata, desempenhou funções na Sociedade das Nações.



Nação. Considerando que isto constitui um dos deveres mais prementes do Estado, assegurará aos trabalhadores as condições de vida e de progresso que a justiça impõe, compatíveis com as necessidades económicas das Nação. A consolidação de Portugal pela ordem, pela produção e pelo bem-estar exige que o proletariado seja atraído para um ideal social de cooperação indispensável e de solidariedade bem compreendida e afastada das ideias revolucionárias nas quais os agitadores políticos pretendem lançá-lo, prejudicando a Pátria e o seu próprio interesse.

A crise e as ruínas do momento em curso tornam difícil uma melhor organização corporativa das classes operárias e as desejáveis reformas sociais. Não deixaremos, contudo, de estudar estas questões com o maior interesse, a fim de lhes dar as soluções possíveis”.

A seguir a este texto sobre a situação política em Portugal, António Almendra transcreve o relatório que serve de introdução ao projeto de uma nova Constituição, bem como alguns artigos mais significativos deste projeto, sublinhando que o mesmo foi posto à discussão pública e que poderá sofrer alterações, das quais será dado conhecimento aos serviços da OIT.

Curiosamente, quando este texto foi escrito existia em Portugal um correspondente da OIT, Álvaro Neves, que enviava para Genebra as informações através do correspondente em Madrid, Fabra Ribas. Nas pesquisas efetuadas em Portugal não encontramos referências sobre este correspondente; porém, nos arquivos em Genebra vários documentos atestam a sua existência, pelo menos entre meados de 1931 e 1934. Deixou de colaborar em abril de 1934, porque havia restrições orçamentais na OIT e porque a situação configurava um caso de duplo emprego – o correspondente português era funcionário público – e ainda porque a presença de António Gomes Almendra como funcionário do BIT, que dava conta do que ia sucedendo em Portugal, tornava inútil a colaboração daquele correspondente.

## **1937 – Uma mudança nas funções de António Almendra**

Tendo deixado de existir correspondente em Lisboa, em 1934, como se acabou de referir, era Almendra quem assegurava esta função, a partir de Genebra. Tal é assumido pelo próprio, em carta que dirige a Luís Esteves Fernandes, Encarregado de Negócios de Portugal junto da Sociedade das Nações, por ocasião da sua transferência para o serviço que se ocupava especialmente das questões relativas ao trabalho indígena:

“(…) Esta mudança de funções traz-me um acréscimo sensível de trabalho, pois não deixarei por isso de continuar a informar os diferentes serviços sobre a evolução da política financeira, económica e social do Estado Novo, por forma a torná-la devidamente conhecida através das revistas e estudos da Repartição Internacional do Trabalho, cuja difusão em todo o mundo constitui um importante fator de propaganda. Como até hoje, aproveitarei a oportunidade que

aqui se me oferece, prosseguirei informando e documentando numerosas entidades oficiais e particulares, tais como altos funcionários, professores e publicistas de vários países, que a esta Repartição ou a mim se dirigem com o fim de conhecer a orgânica e os progressos do regime corporativo em Portugal”<sup>19</sup>.

Esta longa carta, que parcialmente se transcreve, termina com o pedido de resolução de um problema: a ajuda de custo que era devida a Almendra pelo MNE não era paga havia um ano, o que lhe causava transtorno. Note-se que, compulsando o processo individual de Almendra no MNE são várias as situações deste cariz, e várias as evidências de apertos financeiros por que terá passado ao longo da sua vida pública, por atrasos e burocracias do Ministério.

## A II Guerra Mundial

Apesar da neutralidade da Suíça, o facto de a sede da OIT se situar em pleno coração da Europa e se estar perante uma dramática situação de guerra, levou os seus responsáveis a partir e instalar os serviços no Canadá, na cidade de Montréal, em junho de 1940. Almendra só parte para Lisboa em outubro de 1942, mais de dois anos depois, e tendo manifestado a sua relutância em abandonar Genebra.

Em carta que escreve ao Diretor, datada de 16.4.1942, quanto à indicação de que deveria partir para Lisboa, por razões orçamentais, mas também por se entender que ali poderia prestar mais serviços à OIT, Almendra reage por considerar que esta partida poderá ser mal interpretada pelo Governo português, uma vez que o país mantinha um Escritório permanente em Genebra, encarregado da ligação com o Secretariado da Sociedade das Nações e com o BIT (OIT), e que, segundo refere, era mesmo o único país a manter tal representação aberta.

E acrescenta:

“Se é verdade que o Presidente Salazar não poupou por vezes críticas objetivas a certas discussões e métodos praticados em Genebra, à ‘diplomacia em assembleia geral, em que a Sociedade das Nações foi o exemplo vivo e consumou o descrédito’, igualmente pronunciou num dos seus discursos as palavras seguintes que mostram bem o seu empenho quanto ao princípio da colaboração internacional (...).

[...] Creio que será prudente ter em conta este sentimento de solidariedade internacional de que falou Salazar (...) e evitar chamar a atenção sobre a atual crise e a situação delicada do BIT com a minha instalação em Lisboa. Creio que tal facto poderia provocar uma reação desfavorável [...]

---

<sup>19</sup> AHD/MNE, pasta S3 E16 P5 33732. Carta escrita de Genebra, a 8 de outubro de 1937.

Quanto aos serviços que poderia prestar ao BIT em Lisboa, como informador nacional, sublinho que não seriam superiores aos que posso prestar em Genebra, dada a facilidade com que recebemos aqui a documentação portuguesa e espanhola, e a ajuda que em diversas ocasiões sou chamado a dar aqui (...)”<sup>20</sup>.

A verdade é que meses depois, em outubro, Almendra parte para Lisboa. Mas, supomos que desconhecendo tal facto, em novembro, Edward Phélan, diretor geral da OIT, a partir do Canadá transmite, através do Consulado Britânico em Genebra, mensagem a H. Gallois, que permanecia em Genebra, instruindo Almendra para partir para Lisboa e a, logo que possível, fornecer um contacto alternativo, dando indicações quanto ao trabalho a desenvolver. Manifesta-se ainda muito reconhecido pelo esplêndido trabalho feito por todos em Genebra<sup>21</sup>.

Desde a sua chegada a Lisboa, Almendra empenha-se no duro trabalho de fortalecimento de relações com as autoridades portuguesas. Nos quatro anos seguintes (1942 - 1946), um conjunto de cartas trocadas entre Almendra e Gallois, que permaneceu em Genebra, mostram-nos a dureza nesse tempo de guerra: a angústia dos vistos necessários para a viagem para a América e as diligências de Almendra junto das autoridades portuguesas, tentando ajudar amigos e colegas de Genebra que fugiam da perseguição e da guerra; os receios com a ausência de notícias de outros amigos e os encontros e os desencontros com os que passavam por Lisboa; as enormes dificuldades dos correios e os mal-entendidos quanto ao envio de cartas e de publicações; a complicação com transferências de verbas. Todavia, é surpreendente verificar que, apesar de todas as dificuldades, a OIT continuava a funcionar e a publicar, sendo notório o esforço dos seus funcionários para “normalizar” a vida, dentro do contexto tão adverso que então se vivia<sup>22</sup>. Quanto às eventuais informações sobre o país, que Almendra deveria prestar neste período, desconhecemos se existiram e, em caso positivo, se se encontram e onde, já que não foi possível localizá-las nos arquivos consultados em Lisboa e em Genebra.

Em novembro de 1946, ainda em Lisboa, Almendra escreve longa carta/relatório<sup>23</sup> ao Diretor geral do BIT. Retoma-se a prática do envio de informações sobre o país: a publicação de legislação, nomeações relevantes, a expectativa de ratificação breve de pelo menos vinte convenções<sup>24</sup>, a dotação de recursos dos serviços do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência para possibilitar a recolha e fornecimento de dados à OIT. Refira-se, a este propósito, que nesta altura ainda não existia ministério que se ocupasse das questões socio laborais, pelo que o INTP

---

<sup>20</sup> Arquivo OIT Genebra. Pasta pessoal de funcionário (P. 2507). Carta de 16.04.1942.

<sup>21</sup> Arquivo OIT Genebra. Pasta pessoal de funcionário (P. 2507). Carta de 14.11.1942, dirigida a H. Gallois.

<sup>22</sup> Arquivo OIT Genebra. Pasta pessoal de funcionário (P. 2507). As cartas a que aludimos constam deste processo.

<sup>23</sup> Arquivo OIT Genebra. Pasta pessoal de funcionário (P. 2507). Carta datada de 23.11.1946.

<sup>24</sup> Manifestamente, tratava-se de um otimismo exagerado. Apenas em 1952 houve um conjunto de seis ratificações, todas elas relacionadas com o trabalho marítimo; e seria necessário esperar por 1956 para se concretizar a primeira ratificação de uma convenção de alcance geral.

era o instituto todo-poderoso pelo qual passava todo o fluxo de comunicações de Portugal para a OIT e vice-versa, bem como a integração no país de orientações ou normas vindas do exterior.

A par desta circulação de informação, de registar a curiosidade de Almendra com o regresso dos serviços e das pessoas a Genebra e as notícias que Gallois lhe dava acerca desta reinstalação na “colmeia de Sécheron”. Voltava-se lentamente à normalidade<sup>25</sup>.

## **O período de correspondente da OIT em Lisboa**

Com exceção do período da II Guerra Mundial, em que esteve em Lisboa, embora ao serviço da OIT, basicamente Almendra viveu e trabalhou em Genebra. Voltaria a Lisboa em 1955, já após o desligamento da condição de funcionário da OIT, cidade onde exerceria, até aos seus 70 anos (1963), as funções de correspondente da Organização em Portugal. A documentação que produziu é vasta e percorre variadíssimas áreas da vida portuguesa<sup>26</sup>.

Nestes relatórios encontramos descrição das atividades do correspondente, pontos de situação política, ecos na imprensa e opinião pública sobre temas relacionados com a OIT, livros relevantes publicados, expectativa de ratificação de convenções por parte de Portugal. Não sendo possível sequer mencionar todos os assuntos tratados, segue-se breve descrição do referido nos primeiros relatórios enviados de Lisboa por Almendra, no final de 1955 e início de 1956:

– Estavam em curso reuniões do Ministro das Corporações e Previdência Social com representantes dos sindicatos para análise de questões de ordem social;

– Tendo-se realizado em Dakar, em dezembro de 1955, a 4.ª sessão da Comissão de especialistas para a política social nos territórios não metropolitanos, e tendo nela discursado o Sub-diretor-geral do BIT, Sr Jenks, Almendra divulgou este evento e o referido discurso junto dos Ministros do Ultramar e da Justiça, do Secretário Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, de diversos dirigentes do Ministério das Corporações e Previdência Social, de professores universitários, diretores de empresas, jornalistas. Esta divulgação teve resultados, designadamente na imprensa, que publicou o discurso do Sr. Jenks e teceu comentários sobre os temas abordados.

---

<sup>25</sup> Arquivo OIT Genebra. Pasta pessoal de funcionário e ainda C51-1 – National correspondent: Portugal general correspondence.

<sup>26</sup> Arquivo OIT Genebra. C51-1 – National correspondent: Portugal general correspondence. Este conjunto de documentação mereceria, por si só, uma investigação.

- Dá conhecimento da publicação de um estudo designado 25 anos de Administração Pública e ainda de Angola without prejudice, de F.C.C. Egerton<sup>27</sup>, que rebatia as acusações feitas por Basil Davidson em diversos artigos publicados, versando o colonialismo português.
- Dá conhecimento de diversas reuniões havidas com governantes e altos funcionários para divulgação das atividades da OIT e para acertar a melhor forma de colaboração entre o país e a Organização.
- Informa que o Governo português não poderá disponibilizar-lhe um gabinete e lamenta-se das burocracias para arrendar um apartamento onde se possa instalar, que seja central e tenha espaço suficiente para servir como gabinete do correspondente da OIT.
- Com ainda muitas reservas sobre o assunto, informa da possível proximidade da ratificação da convenção n.º 29, sobre o trabalho forçado.
- Refere a visita do Presidente da República, Craveiro Lopes, a Londres e a deslocação do ministro dos Negócios Estrangeiros, Paulo Cunha, aos Estados Unidos.
- Menciona a abertura dos trabalhos do Conselho Legislativo de Moçambique, destacando a relevância política deste órgão.
- Informa sobre a realização de uma exposição de material informativo da OIT nas instalações da FNAT – Federação Nacional para a Alegria no Trabalho.

Ao longo dos anos seguintes, pelo olhar de António Almendra, vemos a ascensão no regime do então jovem Professor Adriano Moreira; a criação e desenvolvimento da Campanha de prevenção dos acidentes e das doenças profissionais; a instituição das Corporações; os estudos e a preparação da lei sobre a reorganização da Previdência Social; as alterações legislativas sobre o trabalho das mulheres; a preparação do novo estatuto dos Tribunais do Trabalho; a preparação e a realização da Comissão Consultiva Africana, em Luanda, em 1959; o andamento das ratificações de convenções da OIT e as pressões exercidas pelo correspondente em Lisboa nesse sentido; as posições do Governo português sobre os territórios africanos e sobre o trabalho nesses domínios.

Um momento alto destes anos como correspondente da OIT foi a visita do Diretor-geral, David Morse, entre 31.01 e 3.02.1960, que Almendra cuidadosamente preparou e que foi vista como um enorme sucesso. Nota para o exaustivo relatório sobre Portugal, elaborado na preparação desta visita, que fornece elementos geográficos, históricos, de governo, mas também caracteriza a política externa, questões socio-laborais, territórios ultramarinos e faz um detalhado ponto de situação da relação Portugal OIT, designadamente quanto à adopção das normas internacionais do trabalho<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Figura importante na promoção da imagem externa do Estado Novo português.

<sup>28</sup> Arquivos OIT Genebra, Pasta Z3 51/1 – Director general's mission to Portugal, Feb 1960.

Outro momento a reter, de tensão inevitável para as relações de Portugal com a OIT, terá sido a Comissão de Inquérito da OIT à existência de trabalho forçado no Ultramar português, criada em junho de 1961, na sequência da queixa feita pelo Gana<sup>29</sup>. Neste processo, Almendra esteve também no centro dos acontecimentos – em carta de Wilfred Jenks a David Morse, respetivamente subdiretor e diretor geral da OIT, sobre as visitas realizadas aos territórios africanos pela Comissão, o correspondente em Lisboa é referido como peça-chave na ligação ao Governo português, a quem foi solicitada intervenção em vários domínios<sup>30</sup>.

Entre intencções e questões de fundo, temos perante nós um fresco da sociedade portuguesa nestes anos, em que a pressão internacional se intensifica e o regime se esforça por se renovar, não só na relação com os territórios ultramarinos como internamente, dando passos na sua modernização. Almendra era um espetador e relator privilegiado, mas também um ator da relação com a OIT, ao levar informação nos dois sentidos, ao pressionar decisões, ao estabelecer e facilitar contactos, graças às suas relações ao mais alto nível, dentro do país e em Genebra.

Apesar de alguns avanços do regime, em que a influência da OIT, de certo modo corporizada em Almendra, foi determinante, a verdade é que este diplomata se assumia um grande defensor do Estado Novo, acreditando nas potencialidades de evolução que encerrava – de que esses avanços eram testemunho –, e também de Oliveira Salazar. O modo como relata para a OIT as declarações de Salazar aquando do IV Congresso da União Nacional, por ocasião do 30.º aniversário da Revolução Nacional, em 1956; ou aquando das eleições legislativas de 1957, o modo como sublinhou a “perfeita liberdade de informação e de expressão” de que usaram os partidários e os adversários do regime e a forma como caracterizou os resultados:

“Esta circunstância permite-nos, todavia, tirar conclusões pertinentes sobre a importância política das eleições. Com efeito, apesar de toda a propaganda feita pela oposição e o número de abstencionistas que se encontram nos dois campos, por razões ideológicas ou outras, devemos sublinhar que num milhão e trezentos mil eleitores mais de dois terços votaram a favor do Governo”.

Ou ainda aquando das eleições presidenciais de 1958, após a eleição de Américo Tomás, quando escreve:

“Este importante acontecimento político, que não afectará as relações de Portugal com a OIT, foi precedido de uma intensa campanha eleitoral, durante a qual um segundo candidato das oposições desistiu em favor do General Humberto Delgado. Os adversários do regime corporativo não esconderam a sua animosidade perante o Governo actual, esforçando-se por fazer valer, na sua propaganda, por um lado, argumentos por vezes falaciosos quanto à política es-

---

<sup>29</sup> Oksana W., Tortell, L. e Pimenta, C. [s/d]. *Colonialism, forced labour and the International Labour Organization: Portugal and the first Commission of Inquiry*. Publicado online no projeto do Centenário da OIT. Ver também: Monteiro, J. P. (2018). *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*. Lisboa: Edições 70.

<sup>30</sup> Arquivos OIT Genebra, Pasta Z11/12/3, carta de 22.12.1961.

trangeira e às realizações económicas e sociais conseguidas nos últimos trinta anos e, por outro lado, estas críticas visavam uma modificação da estrutura do Estado ou tendiam a mostrar as vantagens da liberdade de imprensa (da qual beneficiaram durante a campanha eleitoral) e da organização de partidos políticos que praticamente não existe em Portugal”.

Os exemplos poderiam continuar. Nos anos seguintes, Almendra informa e envia os discursos de Salazar para Genebra. Ao mesmo tempo que advoga a urgência e a importância da ratificação de convenções da OIT, designadamente as que tinham aplicação privilegiada em África, e os benefícios sociais que daí adviriam, pela forma como escreve, percebe-se que Almendra segue e defende a perspectiva do Governo português, de que os territórios ultramarinos faziam parte integrante da Nação, não estando em causa a sua descolonização, uma vez que não eram colónias em sentido próprio.

António Almendra completa 70 anos no dia 25 de abril de 1963. No dia 1 de maio cessa funções, substituído por Sebastião Lorena. Na carta que então dirige ao Chefe de Divisão dos Serviços Externos, em Genebra refere-se ao interesse que o liga “desde há longos anos” à obra da OIT e “deseja vivamente que as excelentes relações existentes entre o BIT e Portugal, para as quais estou feliz por ter contribuído modestamente, possam desenvolver-se e estreitar-se em conformidade com os interesses da nossa Organização”<sup>31</sup>. A resposta é igualmente emotiva, não deixando de sublinhar a qualidade da colaboração e o facto de ter sido tão longa<sup>32</sup>. Na verdade, foi o tempo de uma vida.

## Conclusão

Seguimos os passos de António Almendra, acompanhando a sua vida, ligada intimamente à OIT durante quatro décadas. Primeiro funcionário português a trabalhar na Organização, desde sempre se assumiu – e também foi esperado que assim fosse – porta-voz de Portugal em Genebra, mas também representante da OIT em Portugal, independentemente dos diversos estatutos ou condições por que passou. O seu relacionamento pessoal próximo com as elites nacionais, bem como com os altos dirigentes da OIT, facilitou esta missão dúplice.

Intérprete e defensor do Estado Novo, advogou os interesses do país junto da OIT, designadamente nas questões coloniais. Ao mesmo tempo, foi um lutador incansável pela ratificação de convenções internacionais do trabalho por parte de Portugal, processo que teria impacto notável na imagem externa do país e traria evidentes mudanças no plano político e socioeconómico, não só na então chamada metrópole como nos espaços ultramarinos.

---

<sup>31</sup> Arquivos OIT Genebra, Pasta pessoal, carta datada de 3.05.1963.

<sup>32</sup> Idem, carta datada de 9.05.1963.

A lenta apropriação dos referenciais normativos da OIT corresponde a um processo de juridicização dos espaços sócio laborais nacionais, onde se ancora a emergência do Estado Social, que nasce no pós-guerra e em Portugal anos desponta nos anos 1960 e se concretiza no pós-25 de abril<sup>33</sup>. Neste processo, o papel central coube aos decisores políticos. Os responsáveis pelos organismos que tutelavam a área, bem como os políticos que se deslocavam a Genebra para as Conferências internacionais do trabalho, eram os atores mais visíveis deste processo. Contudo, há todo um trabalho técnico de preparação que assume a maior relevância: são os técnicos dos organismos nacionais que se articulam com os peritos da OIT e com profissionais de organismos congêneres de outros países, constituindo uma “comunidade epistémica” do social de que fala Sandrine Kott, sublinhando a importância destas redes na internacionalização das políticas sociais e na disseminação do património da OIT<sup>34</sup>.

A produção de normas, de modelos que se replicam, de orientações que afinam pelo mesmo diapasão, por parte da OIT, são reflexo de consensos políticos, assentes na possibilidade de inscrição dos direitos e regalias laborais respetivos na ordem prática<sup>35</sup>. Por trás desta dimensão política há todo um diálogo de técnicos, a nível interno e externo, num plano vertical e horizontal, que, também eles, consensualizam a dimensão conceptual, a nível do pensamento e das linguagens, e operativa das políticas sociais, que vão expandir-se e contaminar cada país em concreto.

António Almendra participou ativamente neste processo, fazendo parte desta comunidade de técnicos que partilhou conhecimentos e possibilitou a criação de consensos e a apropriação de normas e orientações internacionais em Portugal. No seu caso, com a especificidade de ter sido, de facto, um “agente duplo”, representando a OIT em Portugal e sendo, em muitos momentos, a voz de Portugal na OIT.

---

<sup>33</sup> Ewald, F. (1986). *L'État Providence*. Paris: Bernard Grasset.

<sup>34</sup> Kott, S. (2008). *Une communauté épistémique du social? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres*. Genèses, 71 (2), pp. 26-46.

<sup>35</sup> Bonvin, Jean-Michel (1998). *L'Organisation Internationale du Travail: Étude sur une agence productrice de normes*. Paris: Presses Universitaires de France.





# 05

## Parte I - Diálogos na história Portugal, a OIT e as Políticas de Emprego entre 1960 e 1974<sup>1</sup>

PEDRO ALMEIDA FERREIRA<sup>2</sup>

### Resumo

Esta investigação pretende refletir acerca da importância das normas produzidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a definição de políticas de emprego em Portugal metropolitano e colonial, entre 1960 e 1974. Serve um propósito mais vasto, uma investigação de doutoramento sobre reestruturação produtiva e transformações no mercado de trabalho, em Portugal, entre as décadas de 1950 e 1980<sup>3</sup>.

A inserção dos territórios coloniais nesta análise é um exercício complexo e sujeito a sérias limitações. O trabalho africano não pode ser considerado no estudo, uma vez que a política portuguesa em África estava longe de ser reconhecida pela comunidade internacional. Além disso, a maioria dos esforços para reformar a situação ficava-se na maior parte das vezes pela legislação e ao nível do planeamento. Em consequência, as fontes e análises historiográficas também não são abundantes. Deste modo, o olhar será desviado para os colonos e a perspetiva será forçosamente mais assente na análise de documentos legais e na tentativa de perceber

---

<sup>1</sup> O presente texto foi originalmente publicado, em 2016, na obra *100 Anos da Organização Internacional do Trabalho: O Centenário do Ministério do Trabalho: A Institucionalização da Regulação Laboral*, Cadernos Sociedade e Trabalho, XVIII, pp. 97-110.

<sup>2</sup> Doutorando do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Lisboa. *Este artigo é republicado a título póstumo.*

<sup>3</sup> «Trabalho Rural em Portugal: mobilidade geográfica e profissional (c.1950-1980)», tese orientada pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Dulce Freire e pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cristina Rodrigues.

qual o lugar das colónias na tomada de decisões políticas que estiveram sempre mais relacionadas com o espaço metropolitano.

## 1. Um tempo de convergência

As relações entre Portugal e a OIT, entre 1960 e 1974, intensificaram-se fruto de uma nova realidade económica e social na metrópole. Esta evidência remete-nos para um processo de modernização da estrutura produtiva do país que começou no início da década de 1950 e que teve como consequência um crescimento do produto interno bruto a taxas consistentemente elevadas e uma convergência com as economias mais desenvolvidas. Este crescimento que teve paralelo em vários países europeus no período pós-segunda guerra mundial tem a particularidade de ter sido gerado sob os auspícios de um regime autoritário, colonialista e intervencionista que condicionou a iniciativa privada e o funcionamento dos mercados. Contudo, estamos perante uma época em que o grau de abertura ao exterior contrasta com os primeiros três decénios do Estado Novo<sup>4</sup>. A adesão à EFTA, em 1959, ao BIRD e ao FMI, em 1960, ao GATT, em 1962 e o acordo preferencial com a CEE, em 1972, aproxima Portugal e as democracias ocidentais da Europa<sup>5</sup>. Esta tendência é reforçada com a entrada em vigor do III Plano de Fomento (1968-73). A tônica é colocada no normal funcionamento da concorrência e do mercado, na concentração empresarial, numa política de exportações e de captação de investimento estrangeiro e apela-se ao dinamismo dos empresários para que se cumpra uma nova política industrial<sup>6</sup>, o que permitiria a aceleração do ritmo de acréscimo do produto nacional, uma repartição mais equitativa dos rendimentos e uma correção progressiva dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento.

O principal instrumento de crescimento da economia portuguesa foi neste período a acumulação de capital feita através da substituição de mão-de-obra por equipamento e consequentemente de uma subida de produtividade em todos os setores, o que implicou uma transformação do mercado de trabalho e uma alteração da estrutura de emprego.<sup>7</sup>

Portugal era, em 1950, uma sociedade com uma estrutura económica de base agrária, com uma atividade industrial subordinada, que caminhará de forma acelerada até à década de 1980 para a terceirização e para níveis maiores de bem-estar social. Esta progressão, conduzida no

---

<sup>4</sup> Esta necessidade manifestava-se desde meados dos anos de 1950, mesmo no seio da União Nacional. AA.VV, IV Congresso da União Nacional: Ano XXX da revolução Nacional - Conclusões Gerais (Lisboa: União Nacional, 1956).

<sup>5</sup> AMARAL, Luciano, «O processo económico», em A busca da democracia (1960-2000), ed. José Luís Cardoso, vol. 5, História Contemporânea de Portugal (1808-2010) (Madrid: Carnaxide: Fundación Mapfre; Objectiva, 2015), pp. 81-112.

<sup>6</sup> MARTINS, Rogério, Caminho de país novo (Lisboa: Gris, 1970). Foi Secretário de Estado da Indústria entre 1969 e 1972.

<sup>7</sup> AMARAL, «O processo económico»; LAINS, Pedro, «Agriculture and Economic Development in Portugal, 1870-1973», em Agriculture and Economic Development in Europe since 1870, ed. Pedro Lains e Vicente Pinilla (London; New York: Routledge, 2009), pp. 333-52.

espaço de uma geração, foi feita tendo por base uma força de trabalho de origem rural, pobre e pouco qualificada, com uma deficiente preparação psicológica e profissional para o trabalho industrial e com uma forte propensão emigratória, resultado de um subemprego crónico. Concomitantemente, a modernização da estrutura económica portuguesa foi conduzida tendo como contexto grandes disparidades de crescimento entre as diferentes regiões do país, sendo essencial incentivar a mobilidade geográfica e profissional de milhares de trabalhadores. Tratava-se de intensificar o êxodo rural iniciado na década de 1950 e até de enquadrar alguma da população que seguia para a emigração, o que implicou medidas ao nível do planeamento do mercado de trabalho, o surgimento de instituições públicas que valorizassem estes trabalhadores e uma moldura legislativa adequada. A participação portuguesa nas organizações internacionais, em particular na OIT, foi essencial para a importação de políticas públicas que ajudassem a responder a estes desafios.

## 2. Portugal e a OIT

Portugal foi um dos signatários do Tratado de Versalhes que, em 1919, criou a OIT. No preâmbulo da sua constituição estão preocupações relacionadas com a garantia de uma justiça social, através da alteração das condições de trabalho, fator indispensável para uma paz universal e duradoura<sup>8</sup>. Este princípio é reafirmado na declaração de Filadélfia, assinada em 1944, que viria a integrar a Constituição da OIT, em 1946. A grande novidade é a sua lógica preventiva, de inspiração keynesiana, que assume o objetivo do pleno emprego e a proteção dos trabalhadores. Era consequência do pós-guerra, um novo tempo onde se dava prioridade à expansão da produção e onde se assumiam os benefícios da intervenção estatal ao nível das políticas macroeconómicas e a desconfiança relativa à teoria económica assente na autorregulação dos mercados<sup>9</sup>.

O planeamento das políticas económicas incluía nas suas preocupações a previsão, alocação e valorização dos recursos, ou seja, a mobilidade da força de trabalho, como é referido no ponto 3, alínea c, da Declaração de Filadélfia: «[a] concretização, mediante garantias adequadas para todos os interessados, de possibilidades de formação e meios próprios para facilitar as transferências de trabalhadores, incluindo as migrações de mão-de-obra e de colonos».<sup>10</sup> Este fim, subordinado a uma visão centrada no percurso das principais potências industriais europeias – que reflete ainda, por exemplo, a existência de colónias – antecipava algumas das

---

<sup>8</sup> Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social de Portugal, Documentos fundamentais da OIT (Lisboa: Gabinete para a Cooperação, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social de Portugal, 2007).

<sup>9</sup> RODRIGUES, Cristina, Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974) (Porto: Edições Afrontamento, 2013); Américo Ramos dos Santos, «Política económica e política de emprego: o modelo dos anos 50-60», *Análise Social* XV, n.º 59 (1979): pp. 611-53.

<sup>10</sup> Portugal, Documentos fundamentais da OIT.

medidas que seriam propostas poucos anos depois pela OIT e que visavam no caso dos países mais desenvolvidos a melhoria e complexificação dos seus serviços e políticas de emprego e no caso dos países em vias de desenvolvimento a criação de estruturas que respondessem às modificações constantes e aceleradas da expansão económica e que potenciassem o aumento dos níveis de consumo das suas populações.

## 2.1. A Convenção n.º 88 relativa à organização dos serviços de emprego

Em 1948, na 31.ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, que decorreu em São Francisco, é aprovada a Convenção n.º 88 relativa à organização do serviço de emprego. Esta proposta era vista, pelo seu potencial, como um valor universal<sup>11</sup>. Tinha como objetivo assegurar o pleno emprego através de um serviço público e gratuito que em cooperação com outros organismos públicos e privados interessados deveria contribuir para potenciar os recursos produtivos através da organização do mercado de trabalho. As bases deste serviço de emprego seriam asseguradas através de uma rede de delegações locais e regionais subordinadas a uma direcção nacional e apoiadas por comissões consultivas constituídas por patrões e trabalhadores, num esquema de concertação social<sup>12</sup>. No mesmo encontro é apresentada uma recomendação associada que orienta os países membros na elaboração e execução dessa política, onde o incentivo à mobilidade dos trabalhadores é uma das questões enfatizadas, numa política ativa para a força de trabalho<sup>13</sup>.

Estes instrumentos levarão a uma reflexão técnica e política em Portugal durante a década de 1960 que se consubstanciará na ratificação da norma em 1972<sup>14</sup>. Entrará em vigor a 23 de junho de 1973, menos de um ano antes da revolução. Apesar de ter demorado mais de duas décadas, este ato significou a primeira e única ratificação do Estado Novo no que concerne às convenções na área do emprego, o que per si merece ser alvo de uma análise muito cuidada, sobretudo porque incluiu o território colonial.

O primeiro relatório enviado em 1974 pelo governo português sobre as medidas para dar execução às disposições da Convenção n.º 88, refere três iniciativas legislativas fundamentais à ratificação<sup>15</sup>. A criação do Serviço Nacional de Emprego (SNE), em 1965<sup>16</sup>; a criação dos conse-

---

<sup>11</sup> BRAGANÇA, Nuno (1964), «O serviço de emprego na política de mão-de-obra.», *Análise Social* II, n.6: pp. 214-36.

<sup>12</sup> Convenção n.º 88 relativa à organização dos serviços de emprego, 1948.

<sup>13</sup> Recomendação n.º 83 relativa à organização dos serviços de emprego, 1948.

<sup>14</sup> Decreto-Lei n.º 174/72, de 24 de maio.

<sup>15</sup> MSESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenção n.º 88 – relatórios.

<sup>16</sup> Decreto-Lei n.º 46.731, de 9 de dezembro.

hos consultivos, em 1970<sup>17</sup> e a extensão do serviço de emprego aos territórios ultramarinos, em 1971<sup>18</sup>. Um roteiro pelos antecedentes deste processo a partir de um minucioso trabalho de arquivo é dado por Cristina Rodrigues, na sua tese de doutoramento, o qual me interessa acompanhar e aprofundar<sup>19</sup>.

As questões do emprego tiveram desde o início do Estado Novo algum enquadramento. A constituição de 1933 consagrou o direito ao trabalho e de escolha de profissão e o Estatuto do Trabalho Nacional estabeleceu a garantia de um salário digno<sup>20</sup>. No entanto, a materialização desses princípios foi feita quase sempre de acordo com uma lógica reativa. O exemplo mais conhecido é o do Commissariado de Desemprego. Criado em 1932<sup>21</sup>, no âmbito do Ministério das Obras Públicas, visou, no contexto da crise de 1929, resolver um grave problema de desemprego. O próprio decreto refere que «não se destina a criar uma nova modalidade permanente da utilização da mão-de-obra. Condensa meia dúzia de tentativas para atenuar a crise da hora que passa (...) [e que é criado com] carácter transitório<sup>22</sup>». Era um programa baseado em pequenas-médias obras públicas que respondiam à necessidade de criação ou modernização das infraestruturas do país e que ia ao encontro da máxima «não se dão esmolas, procura dar-se trabalho», evocada recorrentemente pelo ministro Duarte Pacheco<sup>23</sup>.

Embora o problema do desemprego seja um denominador comum ao Commissariado de Desemprego e à Convenção n.º 88 da OIT, os objetivos não são os mesmos, embora isso não tenha sido claro para o Instituto Nacional de Previdência, que emite a este propósito dois pareceres contraditórios, ambos em 1949<sup>24</sup>. Não existem no arquivo registos de procedimentos que visassem clarificar a questão posteriormente. Consequentemente, a ratificação parece ter sido mais uma consequência do momento político e económico do país nas décadas de 1960 e 1970, do que resultado de uma preocupação social anterior, o que está em consonância com os primeiros dois Planos de Fomento (1953-58; 1959-64). A este nível, será o plano intercalar de fomento (1965-67) o primeiro a manifestar preocupações do Estado com a política de emprego. Esta alteração deve-se à necessidade da organização de um mercado de trabalho que permitisse cumprir com sucesso o processo de reestruturação produtiva e responder a novos desafios económicos.

---

<sup>17</sup> Decreto n.º 530, de 7 de novembro.

<sup>18</sup> Decreto n.º 324/71, de 27 de julho.

<sup>19</sup> RODRIGUES, Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974).

<sup>20</sup> Constituição da República Portuguesa, artigo 8.º, número 7. Diário do Governo n.º 43/1933, 1.º suplemento, Série I de 22 de fevereiro de 1933; Estatuto do Trabalho Nacional, Diário do Governo, n.º 217/1933, Série I de 23 de setembro.

<sup>21</sup> Decreto n.º 21.699, de 19 de setembro.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> SILVA, Eduardo Ferreira (1948), Quinze anos de actividade (1932-1947), Commissariado de Desemprego, Lisboa.

<sup>24</sup> Esta situação é apresentada por RODRIGUES, Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974). Foi reencontrada em MSESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenção n.º 88 – relativa à organização do serviço de emprego.

Mário Murteira defende que a criação do SNE, em 1965, tem como preocupação não um contexto de desemprego, mas de escassez de mão-de-obra, causada pela emigração<sup>25</sup>. A mobilização para a guerra terá sido outro dos problemas. Murteira, conjuntamente com uma ascendente comunidade de investigadores e técnicos, enquadrados em instituições como o Gabinete de Estudos do Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra, o Centro de Estudos Sociais ou o Gabinete de Investigações Sociais, desempenharam nesta altura um papel essencial na circulação de ideias e de modelos ao nível do emprego e conseqüentemente na consciencialização das elites que dirigiam o Estado<sup>26</sup>. Aliás, a questão da implementação de modelos internacionais é fundamental neste período. Não consta que Portugal tenha beneficiado de apoio técnico da OIT para o arranque do SNE, mas beneficiou de apoio da OCDE, não só para a preparação do diploma, mas também para instalação do primeiro centro de colocação em Lisboa<sup>27</sup>. A OCDE era outra das organizações internacionais interessadas numa política de organização do mercado de trabalho, desde meados da década de 1950, o que resultou na aprovação de uma recomendação sobre esta matéria, em 1961<sup>28</sup>. A política de emprego era vista pela OCDE, tal como para pela OIT, como um instrumento de crescimento económico, ainda com pouca autonomia relativa à política económica. Num sistema de economia de mercado, de acordo com uma visão neoclássica, a política de emprego, conjugada com políticas fiscais e monetárias, era vista como uma das soluções para corrigir os desequilíbrios criados pela iniciativa privada<sup>29</sup>.

O SNE iniciou a sua atividade em 1967, assegurando a cobertura universal da metrópole, 4 anos depois, através de 33 centros, divididos por dez divisões regionais<sup>30</sup>. Apesar do crescimento acelerado da rede tem dificuldade em impor-se, uma vez que vários serviços públicos continuam a publicitar as suas ofertas apenas através dos diários do governo, o que suscita protestos do organismo<sup>31</sup>. Paralelamente, não consegue, numa primeira fase, «tornar extensível a [sua ação a] todos os setores das atividades profissionais», o que fez o governo português considerar, na fase inicial, que ainda não estavam reunidas as condições para ratificação da convenção<sup>32</sup>. Não se faz qualquer referência à inexistência do serviço nas colónias. Apesar de

---

<sup>25</sup> MURTEIRA, Mário (1966), «A criação do Serviço Nacional de Emprego», *Análise Social* IV, n.º 13, pp. 112-16.

<sup>26</sup> RODRIGUES, Maria João; LIMA, Marínus Pires de (1987), «Trabalho, emprego e transformações sociais: trajectórias e dilemas das ciências sociais em Portugal», *Análise Social* XXIII, n.º 95, pp. 119-49.

<sup>27</sup> MURTEIRA, «A criação do Serviço Nacional de Emprego».

<sup>28</sup> BRAGANÇA, «O serviço de emprego na política de mão-de-obra.»; BRANQUINHO, Isilda Nunes, «Crescimento Económico e Política de Emprego» (1965), *Análise Social* III, n.º 11, pp. 361-68; OCDE, «OCDE - A Política de Mão-de-Obra, instrumento do Crescimento» (1965), *Análise Social* III, n.º 11, pp. 369-74.

<sup>29</sup> BRANQUINHO, «Crescimento Económico e Política de Emprego»; SANTOS, «Política económica e política de emprego: o modelo dos anos 50-60».

<sup>30</sup> MSESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenções não ratificadas – relatórios elaborados ao abrigo do artigo 19.º Relatório Convenção n.º 122, 1971.

<sup>31</sup> AHD/MU/GM/GNP/RNP/0368/06317 – Processo n.º A-3-10, Serviço Nacional de Emprego.

<sup>32</sup> MSESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenções não ratificadas – relatórios elaborados ao abrigo do artigo 19.º Relatório Convenção n.º 88, 1967.

Portugal ter sido um dos últimos países da Europa Ocidental a instituir um serviço público de emprego<sup>33</sup>, eram várias as nações que se encontravam na mesma altura com dificuldades de concretizar todas as exigências impostas pela Convenção n.º 88 e pela Recomendação n.º 83, sendo algumas das razões apresentadas, similares a questões com que Portugal provavelmente se defrontou durante o processo, nomeadamente o insuficiente pessoal técnico especializado<sup>34</sup>, a necessidade de reorganização de instituições existentes, a afetação de recursos financeiros, a adaptação da legislação nacional e a inexistência ou incapacidade do sistema de segurança social<sup>35</sup>. Recuperando um questionário da OCDE, de 1954, citado por Nuno Bragança<sup>36</sup>, que indica o grau de cumprimento das recomendações da organização – que eram semelhantes às definidas pela OIT – verificamos que até à data de produção do relatório, apenas a Bélgica e o Reino Unido tinham atingido todas as normas recomendadas e que a Áustria, a República Federal Alemã e os Países-Baixos tinham atingido todas as normas menos uma, o que diz muito da complexidade do processo.

Um momento que parece ter sido decisivo para a ratificação da convenção por Portugal foi a participação de Luís Morales, diretor do SNE, enquanto conselheiro técnico da delegação portuguesa, na 56.ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra, em 1971, onde pessoalmente assumiu a representação governamental na comissão do Programa Mundial de Emprego<sup>37</sup>. Esta iniciativa era vista com um «alto significado político» tendo sido utilizada para acelerar o processo<sup>38</sup>. Lançado em 1969, tinha como objetivos: «a inversão da tendência do crescimento da constante massa de camponeses e habitantes dos bairros da lata que continuavam à margem do desenvolvimento (...) [e consequentemente] proporcionar as qualificações necessárias para que as pessoas acedam a um trabalho produtivo; acelerar o desenvolvimento rural e os processos de industrialização e o comércio internacional<sup>39</sup>». Apesar de a ação ter como destinatários principais os países em vias de desenvolvimento, alguns recentemente descolonizados e em processo de adesão à OIT, poderia aplicar-se também, na prática, a Portugal e às suas colónias.

---

<sup>33</sup> MURTEIRA, «A criação do Serviço Nacional de Emprego»; O Irão, a Síria, o Líbano, o Egipto, a Índia, a Turquia, o Iraque, a China e o Japão, por exemplo, iniciaram também os seus processos mais cedo. BRAGANÇA, «O serviço de emprego na política de mão-de-obra».

<sup>34</sup> Apesar de não existirem evidências no arquivo do MESS, tudo leva a crer que o recrutamento de pessoal qualificado em número suficiente não deve ter sido uma tarefa fácil como é referido por Ibid.

<sup>35</sup> MESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenção n.º 88 – relativa à organização do serviço de emprego. Relatório da Comissão de Peritos, 53.ª Sessão da CIT, 1969.

<sup>36</sup> BRAGANÇA, «O serviço de emprego na política de mão-de-obra».

<sup>37</sup> MESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenção n.º 88 – relativa à organização do serviço de emprego. Relatório do Diretor do Serviço Nacional de Emprego sobre a 56.ª Sessão da CIT, 1971.

<sup>38</sup> MESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenção n.º 88 – relativa à organização do serviço de emprego. Ofício do M.C.P.S. submetendo o assunto à consideração do M.U., 7.4.1972.

<sup>39</sup> RODRIGUES, Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974), p. 368.



Desde 1970 que o SNE tinha também em funcionamento os Conselhos Consultivos Regionais, exigidos pela convenção de acordo com o espírito tripartido da OIT e que tinham como objetivo envolver o setor privado, nomeadamente os grémios e os sindicatos, mas também outros departamentos da administração pública o que permitia uma ação mais eficaz do serviço através de uma maior adequação da oferta e da tão necessária ampliação da rede.<sup>40</sup>

### **2.1.1. A extensão do Serviço Nacional de Emprego ao território colonial**

A preocupação com questões relacionadas com a necessidade de existência de uma política de emprego nas colónias surge, pelo menos, desde 1961<sup>41</sup>, com a criação do Instituto do Trabalho, Previdência e Ação Social, no âmbito do qual foi constituída uma secção para o estudo e resolução dos problemas de emprego relativos a oferta e procura de mão-de-obra, serviços de colocação, movimentos migratórios e trabalho de estrangeiros nas províncias e de nacionais no estrangeiro. Nesse âmbito estabeleceram-se relações privilegiadas entre Cabo-Verde e São Tomé e Príncipe e instalaram-se diversos centros de colocação em Angola, que funcionaram como experiências-piloto do SNE. Estes centros responderiam ao insucesso das agências de colocação dos sindicatos que operavam nas colónias, pelo menos desde 1948, com o objetivo de prever as necessidades do mercado de trabalho<sup>42</sup>.

Na imprensa os ecos sobre o desemprego de colonos ou sobre a inexistência de empregos de qualidade fizeram-se sentir nos anos sessenta de forma recorrente. Na importante cidade da Beira, em 1964, era «difícil encontrar um emprego compatível com as habilitações adquiridas em anos de estudo nos liceus ou nas escolas técnicas (...) um emprego onde os novos possam (...) encontrar meios de realização dos empreendimentos que tenham imaginado<sup>43</sup>». Em Angola, na mesma altura, numa região do interior como Huambo-Caala, a Junta Autónoma das Estradas reduzia o seu quadro de pessoal despedindo «46 operários e empregados de várias categorias e condições e cerca de 100 trabalhadores nativos especializados<sup>44</sup>». Em todas as províncias «chefes de família lutam com dificuldades por vezes invencíveis para angariar o pão nosso de cada dia para a família<sup>45</sup>». Alguns deles tornam-se «cauteleiros», outros recusam-se a pagar despesas em estabelecimentos comerciais, muitos ficam reféns de rifas e da ajuda de

---

<sup>40</sup> MESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenção n.º 88 – relativa à organização do serviço de emprego. Ofício do M.C.P.S. (S.R.I.) submetendo o assunto à consideração do M.N.E., 5.5.1972.

<sup>41</sup> Decreto-Lei n.º 44.111, de 21 de dezembro.

<sup>42</sup> MU/GM/GNP/SR105-T16 – A Tribuna, Lourenço Marques, 21 de fevereiro de 1964.

<sup>43</sup> MU/GM/GNP/SR105-T16 – Diário de Moçambique, Lourenço Marques, 18 de abril de 1964.

<sup>44</sup> MU/GM/GNP/SR105-T16 – Planalto, Nova Lisboa, 17 de abril de 1964.

<sup>45</sup> MU/GM/GNP/SR105-T16 – Diário de Luanda, Luanda, 8 de fevereiro de 1964.

obras de assistência social<sup>46</sup>. Os que conseguem emigram para outros países africanos, como a África do Sul e o Sudão<sup>47</sup>. Todos os dias chegam às redações dos jornais pedidos de ajuda ou denúncias relativas a «férias não gozadas», «horas-extra sem remuneração» e «despedimentos violentos<sup>48</sup>». Generalizava-se a ideia de que não existia futuro para a mão-de-obra não qualificada e de que as empresas estavam a apostar em «cursos de formação acelerada», embora se reconhecesse que essa formação era limitada e impossibilitava a «mobilidade na escolha de emprego em caso de desemprego<sup>49</sup>».

Este cenário terá sido importante para a escolha de Luanda como sede do IV Colóquio Nacional do Trabalho, da Organização Corporativa e da Política Social, realizado entre os dias 18 e 23 de agosto de 1966. O evento conta com a participação de Gonçalves de Proença, Ministro das Corporações, que chega acompanhado de cerca de 1000 «excursionistas», entre dirigentes e técnicos da administração pública, grupos folclóricos e operadores de televisão<sup>50</sup>. O colóquio foi presidido pelo Governador-Geral de Angola e contou com representações de todas as colónias<sup>51</sup>.

Perante este contexto, sem surpresa, dá-se em 1971<sup>52</sup>, a extensão do serviço de emprego a Angola e Moçambique, colónias onde o crescimento económico era mais acelerado e onde se assistia a uma expansão das comunicações rodoviárias e das estruturas ligadas à educação<sup>53</sup>. A existência de serviços deste tipo em cidades comerciais de outros impérios coloniais, pelo menos desde o final da década de 1920, era relativamente comum como demonstram os casos de Saigão e Hanoi (Indochina), Bandung, Djakarta e Surabaya (Índias Holandesas)<sup>54</sup>.

O Decreto n.º 324/71, de 27 de julho visava estruturar a oferta de emprego nos territórios coloniais portugueses, substituindo legislação dispersa respeitante aos trabalhadores do comércio, indústria e serviços. Legislação especial definia o regime a observar e a coordenação com as agências de colocação dos sindicatos e com outros serviços públicos ou organismos autó-

---

<sup>46</sup> MU/GM/GNP/SR105-T16 – Notícias, Lourenço Marques, 23 de janeiro de 1964; Notícias, Lourenço Marques, 29 de janeiro de 1965; Notícias, Lourenço Marques, 23 de agosto de 1966.

<sup>47</sup> MU/GM/GNP/SR105-T18 – A Tribuna, Lourenço Marques, 20 de janeiro de 1964; Diário de Moçambique, Beira, 11 de dezembro de 1964.

<sup>48</sup> MU/GM/GNP/SR105-T16 – A Tribuna, Lourenço Marques, 16 de abril de 1964; Diário, Moçambique, 24 de abril de 1966.

<sup>49</sup> MU/GM/GNP/SR105-T16 – A Tribuna, Lourenço Marques, 20 de junho de 1966.

<sup>50</sup> MU/GM/GNP/SR105-T16 – Jornal, Benguela, 11 de junho de 1966; Jornal, Benguela, 18 de agosto de 1966.

<sup>51</sup> MU/GM/GNP/SR105-T16 – Título inalegível, 13 de agosto de 1966.

<sup>52</sup> Decreto n.º 324/71, de 27 de julho.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> BRAGANÇA, «O serviço de emprego na política de mão-de-obra.» O autor não refere mais pormenores sobre estes casos e não indica qualquer referência que permita ampliar a informação.

nomos<sup>55</sup>. Para os trabalhadores rurais ou equiparados existia o Código do Trabalho Rural, de 1962<sup>56</sup>, que tinha estabelecido anteriormente «um serviço público e gratuito de colocação<sup>57</sup>». Este código zelaria, em conjunto com a inspeção do trabalho, pelos emigrantes para países como a África do Sul e a Rodésia e observaria a ação desenvolvida por serviços privados de recrutamento, que não poderiam agir sem a concessão das respetivas licenças e autorizações e que deveriam responder perante questões fundamentais como o transporte dos trabalhadores ou as suas despesas de deslocação<sup>58</sup>. Uma das consequências que esta lei teria para os serviços privados de recrutamento seria a sua extinção no prazo de 5 anos. Implicaria também a instalação de outras infraestruturas nestes territórios, nomeadamente de Centros de Formação Profissional que teriam competências extraescolares nos domínios da aprendizagem de jovens, da formação acelerada de adultos e de cursos de aperfeiçoamento e readaptação profissional. O SNE nas colónias mimetizava a estrutura da organização na metrópole<sup>59</sup>.

A extensão do SNE às colónias resultou numa medida fundamental no sentido do cumprimento da Convenção n.º 88, mas serviu também o interesse do Ministério do Ultramar que, apoiado nas Juntas de Povoamento, estava apostado no lançamento de novas iniciativas de colonização. A ação do SNE, nas colónias, era vista pela tutela como uma iniciativa para os colonos e encaixava naquela que era uma preocupação renovada com a emigração. Em 1970, o Secretariado Nacional da Emigração substituiu a Junta da Emigração<sup>60</sup>, tendo como preocupação a criação de condições de fixação no país e a disciplina e canalização das dinâmicas populacionais existentes, enquadradas agora no contexto da política nacional de emprego e de uma colaboração interministerial entre Corporações e Previdência Social, Interior e Ultramar. O novo serviço de emigração e o serviço de emprego colaboravam ativamente não só para enquadrar legalmente as saídas e atenuar a propensão emigratória, mas também para fomentar o retorno de emigrantes à metrópole ou o seu desvio para as colónias. As delegações do Serviço de Emigração agiriam assim como uma plataforma informal do SNE em países como a França, Luxemburgo, República Federal da Alemanha, Venezuela e Canadá<sup>61</sup>.

A rede do SNE, originalmente restrita a Angola e Moçambique, seria posteriormente ampliada aos restantes territórios coloniais. Logo em 1971, o diretor do SNE refere: «[que] dado os resultados de uma missão recente dos nossos Serviços e do Secretariado Nacional da Emigração

---

<sup>55</sup> MSESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenções não ratificadas – relatórios elaborados ao abrigo do artigo 19.º Relatório Convenção n.º 122, 1971.

<sup>56</sup> Decreto n.º 44.309, de 27 de abril.

<sup>57</sup> MSESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenção n.º 88 – relativa à organização do serviço de emprego. Resposta do M.U. a ofício dirigido pelo M.C.P.S., 22.4.1972.

<sup>58</sup> MSESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenções não ratificadas – relatórios elaborados ao abrigo do artigo 19.º Relatório Convenção n.º 122, 1971.

<sup>59</sup> AHD/MU/GM/GNP/RR/0721/00515-004 – Diário de Notícias, Lisboa, 24 de maio de 1972.

<sup>60</sup> Decreto-Lei n.º 402/70, de 22 de agosto.

<sup>61</sup> SANTOS, Vanda, O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade (Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004).

a Cabo Verde é de supor que igualmente a curto prazo aí cheguem tais serviços<sup>62</sup>». A cobertura integral de todos os territórios ultramarinos, pelo menos em termos normativos, dá-se em 1973 com a publicação da Portaria n.º 241/73 de 6 de abril.

## **2.2. A criação de uma política de emprego: Projeto que (não) ficou a meio**

A década de 1960 foi fundamental para a OIT e para Portugal no que concerne à promoção de políticas conducentes ao pleno emprego. Esta era aliás uma tendência global seguida por inúmeras organizações internacionais e países. O pleno emprego exigia não só a organização do mercado de trabalho, mas também de tudo o que estava a montante: a estrutura do ensino, a disponibilidade de habitação, as vias de acesso, os transportes, etc. Além disso o emprego deveria ser criado não só em número, mas também em qualidade, em linha com um planeamento que acomodasse as tendências da conjuntura nos diversos ramos da economia. As qualificações da população ativa deveriam adaptar-se à constante evolução da técnica.

Em 1964, na 48.ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, os membros da OIT dão um passo essencial no sentido da uniformização internacional de uma política de emprego, com a apresentação e aprovação da recomendação e da Convenção n.º 122. Era a primeira iniciativa que entendia a política de emprego em articulação com a política económica, sem a subordinação que tinha marcado as décadas anteriores.

A norma visava integrar várias iniciativas tidas pela OIT – como a recomendação e convenção sobre o serviço de emprego, 1948; a recomendação e convenção que se refere a discriminação no emprego e na profissão, 1958; e a recomendação sobre a formação profissional, 1962 – com vista a assegurar o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido. A liberdade no acesso ao trabalho e a proteção contra o desemprego eram universalismos partilhados pela Declaração de Filadélfia e pela Declaração Universal dos Direitos do Homem e esta era a oportunidade para os recuperar. Para a OIT estávamos também no prelúdio do lançamento do Programa Mundial de Emprego, que embora não tivesse cumprido todo o seu potencial, mobilizou toda a organização, não só ao nível dos recursos, mas também da participação dos seus membros<sup>63</sup>.

Em Portugal, na década de 1960, como referido anteriormente, vivia-se também uma grande mudança, ao nível da recomposição da estrutura produtiva, mas também da circulação de ideias novas. A elite intelectual e política operava, por exemplo, com novos princípios influenciados pelo keynesianismo que se fizeram sentir sobretudo ao nível do planeamento<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> MSESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenção n.º 88 – relativa à organização do serviço de emprego. Relatório do Diretor do Serviço Nacional de Emprego sobre a 56.ª Sessão da CIT, 1971.

<sup>63</sup> COX, Robert W. (1977), «Labor and Hegemony», *International Organization* 31, n.º 3, pp. 385-424.

<sup>64</sup> BASTIEN, Carlos (2012), «Corporativismo e Keynesianismo no Estado Novo», em *Corporativismo, fascismos, Estado Novo*, ed. Fernando Rosas e Álvaro Garrido, Almedina, pp. 121-39, Coimbra.

Apesar da existência de um contexto nacional e internacional muito favorável, Portugal só ratificará a Convenção n.º 122 em 1980<sup>65</sup>. Uma das causas do atraso foi o processo revolucionário que irrompeu em Portugal, entre 1974 e 1976. É que até ao golpe militar de 25 de abril o Estado Novo tinha dado sérios passos no sentido de considerar a sua ratificação. Esta conclusão é possibilitada pela análise dos relatórios apresentados à OIT no âmbito do artigo 19. Em 1967 o governo português já assumia que «um dos objetivos prosseguidos pela Administração Pública é o do pleno emprego, ao qual se pretende chegar através de medidas que estão a ser tomadas progressivamente<sup>66</sup>». Em 1971 é apresentado um relatório longo e detalhado sobre a formulação e as realizações registadas ao nível da política de emprego durante a década de 1960. A ênfase é colocada no potencial de transformação do III Plano de fomento que incluía preocupações e medidas que teriam como objetivo o equilíbrio do mercado de trabalho e a resolução de problemas de desemprego, através do alargamento dos meios de ação ao dispor do SNE; da orientação do movimento migratório; da criação de um sistema de assistência ao trabalhador retornado da emigração; do desenvolvimento de ações de formação profissional acelerada para adultos e de aprendizagem de jovens; do desenvolvimento das formas de participação dos trabalhadores, nomeadamente com a reestruturação e fortalecimento dos sindicatos; do estímulo à formação de pessoal especializado em relações humanas na empresa, definição de orientações quanto aos aspetos de direção do pessoal e à criação de órgãos mistos; e da organização dos Conselhos Consultivos do SNE que pretendiam mobilizar os interesses de entidades patronais e trabalhadores<sup>67</sup>.

O governo português apresentou também neste relatório um conjunto de medidas setoriais e transversais que considerou como significativas para a prossecução de uma política de emprego, nomeadamente os programas de trabalhos públicos do Comissariado de Desemprego, os subsídios ao desemprego coletivo de natureza tecnológica ligado à indústria e aos serviços e a criação de um conjunto de novos organismos como os já referidos Serviço Nacional de Emprego<sup>68</sup> e Secretariado Nacional da Emigração<sup>69</sup>, mas também o Fundo-de-Desenvolvimento da Mão-de-Obra<sup>70</sup>, o Serviço de Formação Profissional<sup>71</sup> e o Instituto de Formação Profissional Acelerada<sup>72</sup>, entre outros. Uma característica verdadeiramente importante deste processo foi o de que a preparação de muitas destas iniciativas teve por base comissões tripartidas, que

---

<sup>65</sup> Decreto n.º 54/80, de 31 de julho.

<sup>66</sup> MSESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenções não ratificadas – relatórios elaborados ao abrigo do artigo 19.º Relatório Convenção n.º 122, 1967.

<sup>67</sup> MSESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenções não ratificadas – relatórios elaborados ao abrigo do artigo 19.º Relatório Convenção n.º 122, 1971.

<sup>68</sup> Decreto-Lei n.º 46.731, de 9 de dezembro de 1965.

<sup>69</sup> Decreto-Lei n.º 402/70. Fica diretamente dependente da Presidência do Conselho, o que atesta a sua importância..

<sup>70</sup> Decreto-Lei n.º 44.506, de 10 de agosto de 1962.

<sup>71</sup> Decreto-Lei n.º 48.275, de 14 de março de 1969.

<sup>72</sup> Decreto-Lei n.º 49.409, de 19 de novembro de 1969.

atuaram ao nível local, regional e nacional, e de que ao nível governativo o planeamento foi assumido por comissões interministeriais, permitindo assim coordenar a política de emprego e de fomento com a política económica e social numa ação integrada e global, com uma perspetiva de melhoria contínua. A participação de todos estes intervenientes de uma forma coordenada era se não original em Portugal, pelo menos muito rara, sendo algumas das medidas referidas consideradas pelos técnicos portugueses como vanguardistas<sup>73</sup>. Até ao 25 de abril, a expectativa era de que a demanda pelo pleno emprego seria alargada e consolidada com a entrada em vigor do IV Plano de Fomento que deveria iniciar-se em 1974. Para o governo português, o pleno emprego tinha passado a ser um objetivo essencial de desenvolvimento, pelo menos ao nível do planeamento<sup>74</sup>.

### 3. Conclusão

O Estado Novo foi observado durante décadas como uma estrutura imobilista ao nível das políticas sociais e de emprego. Essa visão foi fruto de discursos políticos da época, mas também da proliferação de um nacionalismo metodológico que condicionou a interpretação dos factos históricos e afastou da História do Trabalho a análise de um objeto tão importante como a relação entre Estados e organizações internacionais. Esta investigação demonstra que as políticas públicas relativas ao emprego nas décadas finais do regime foram subsidiárias em parte do contributo de instituições como a OIT, que promoveram modelos e ideias que disseminaram um tipo específico de relações de trabalho e de produção. Só assim, se compreende a enorme continuidade ao nível das políticas e das instituições, que se registou em Portugal durante toda a década de 1980, entre aquilo que tinham sido os últimos anos do Estado Novo e o novo regime democrático.

Portugal, não só não esteve «orgulhosamente só» durante este período, como aproveitou a oportunidade de participar ativamente na arena internacional, reivindicando inclusive o direito a ocupar o seu lugar na gestão das suas estruturas. O Governo Português integrou o Conselho de Administração da OIT, como membro efetivo ou suplente, entre 1951 e 1960, o mesmo acontece com um delegado patronal entre 1945 e 1963. Técnicos portugueses são nomeados para comissões técnicas e de peritos, o escritório da OIT abre em Lisboa, em 1955, são solicitadas missões de assistência técnica e promovidas sessões de debate e publicações comemorativas<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> MORALES, Luís (1974), «Política de Emprego - sua formulação e instrumentalização - algumas notas», em Emprego e Desenvolvimento, 1<sup>as</sup> Jornadas de Emprego, Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra, Lisboa.

<sup>74</sup> MSESS/DAOIT/Arquivo OIT - Pasta Convenções não ratificadas - relatórios elaborados ao abrigo do artigo 19.º Relatório Convenção n.º 122, 1971.

<sup>75</sup> Estes eventos fazem parte de uma cronologia, não publicada, realizada pelo escritório da OIT em Lisboa. Documento gentilmente cedido por Cristina Rodrigues.

Pode argumentar-se que Portugal terá sido um caso de atraso naquela que foi a primeira linha de estados que adotaram e ratificaram as políticas de emprego promovidas por organizações internacionais, como a OIT, o que se parece dever mais ao «problema» do império do que a uma ausência de estratégia ou sensibilidade política. No entanto, sempre que possível, como se verificou no quadro da convenção n.º 88, incluiu-se aquelas que eram as províncias mais relevantes, Angola e Moçambique. Surpreendentemente, nunca se faz qualquer alusão às colónias asiáticas.

De forma clara, as questões económicas sobrepuseram-se às questões sociais, na metrópole, mas também nos territórios ultramarinos, sobretudo na perspetiva do planeamento. Tal como nos países mais industrializados a política de emprego esteve sempre mais próxima de ser um instrumento de crescimento e de ação contra cíclica, de forma a promover o mercado de trabalho. Havia que responder ao quadro de modernização económica e de reorganização industrial que se estava a formar timidamente desde meados da década de 1940, na esteira de engenheiros como Ferreira Dias<sup>76</sup>. Não é de estranhar, deste modo, a grande velocidade com que se aprovaram leis durante o período em estudo, com vista a medidas que visavam a transformação do mercado de trabalho e a promoção da mobilidade profissional e geográfica dos trabalhadores, na metrópole e nas colónias. Esta situação era resultado de uma integração económica, intelectual e política, em relação ao capitalismo e ao mundo ocidental, também ela cada vez mais acelerada. Consequentemente, legiões de trabalhadores proletarizavam-se, num cenário de baixos salários, face ao aumento da procura externa. Estas alterações funcionaram como combustível a mudanças que se fariam sentir poucos anos mais tarde. O regime seria outro, mas o Estado manteria a sua essência.

---

<sup>76</sup> Subsecretário de Estado do Comércio e Indústria entre 1940 e 1944.







# 06

## Parte II - Da consolidação da democracia à agenda do trabalho digno A consolidação da democracia laboral em Portugal e o papel da OIT<sup>1</sup>

ANTÓNIO CASIMIRO FERREIRA<sup>2</sup>

### Introdução

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

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

Na análise aqui apresentada, privilegia-se a perspectiva da sociologia do direito cuja característica predominante é a interdisciplinaridade (Arnaud e Dulce, 1996), procurando contribuir para uma observação crítica da influência do sistema jurídico-normativo da OIT de acordo com a relação entre os seus princípios fundamentais e os desafios enfrentados pelo mundo do trabalho contemporâneo.

---

<sup>1</sup> O presente texto pertence ao acervo do Projeto «Memória Futura».

<sup>2</sup> Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Investigador do Centro de Estudos Sociais.

Seguindo a perspectiva da sociologia do direito<sup>3</sup>, procura-se avaliar a influência do padrão político-jurídico de referência da OIT enquanto movimento resistente à exclusão social associada à globalização neoliberal, de acordo com a sociologia das emergências preconizada por Boaventura de Sousa Santos (2006), desenvolvendo uma análise ancorada no paradigma da governação laboral e dos direitos humanos do trabalho promovidos pela OIT.

Alude-se ao sistema político-jurídico da OIT de acordo com a perspectivização do direito enquanto instrumento de legitimação<sup>4</sup>, isto é, destaca-se a dimensão simbólica da função política do direito (Hespanha, 2007: 232), na esteira do movimento dos *critical legal studies*<sup>5</sup>, dada a sua utilização enquanto instrumento político de intervenção na esfera sociolaboral.

Por outro lado, o conceito de *soft law*<sup>6</sup>, apesar de não ter um significado unívoco, refere-se, entre outros, a enunciados normativos formulados enquanto princípios abstractos e a resoluções não vinculativas de organizações internacionais. Neste sentido, o paradigma de governação laboral da OIT, dada a ausência de características como a obrigação, a uniformidade ou a justiciabilidade, é classificado de *soft law*.

No que concerne ao paradigma de actuação da OIT baseado em mecanismos de *soft law*, alguns autores entendem que esta constitui a força da organização e não a sua fraqueza, considerando-a mais adequada do que uma abordagem inflexível ausente de ponderação face às especificidades nacionais (Salazar-Xirinachs, 2004). Assim, apesar da inexistência de uma perspectiva unívoca do conceito de *soft law*, os seus defensores, questionam a utilidade, a pertinência e a adequação das tradicionais formas de *hard law* no contexto amplo decorrente das diversidades nacionais e dos diversos temas com que se confronta a agenda internacional actual (Trubek *et al.*, 2005).

## 1. O paradigma de governação laboral da OIT

O conceito de governação tem sido utilizado, sobretudo ao longo da última década, em diversos contextos, como se pode conferir pela vasta literatura alusiva às várias dimensões e signifi-

---

<sup>3</sup> Disciplina que tem vindo a consolidar diferentes quadros teóricos e instrumentos metodológicos ajustados ao estudo das relações entre o direito e a sociedade.

<sup>4</sup> O conceito de legitimação é usado devido ao seu carácter amplo. A este propósito, recorde-se a expressão weberiana de N. Luhmann "legitimação através do procedimento" (Ferrari, 1989).

<sup>5</sup> Nomeadamente os surgidos na Escola de Frankfurt e os *critical legal studies* desenvolvidos nos EUA a partir da década de 1970 (Arnaud e Dulce, 1996).

<sup>6</sup> Surgiu na década de 1970 e, desde a sua origem, tem sido interpretado e usado de diversas formas e em múltiplos contextos.

cados desta noção<sup>7</sup>. Apesar das muitas diferenças entre os autores, é comum a ideia de novas formas de regulação global assentes na articulação entre actores não estatais, destacando a sociedade civil e chamando a atenção para as desigualdades de poder no domínio da governação enquanto problemas políticos e defendendo que a solução passa pelo envolvimento da mobilização jurídica enquanto parte de uma mobilização política de tipo mais amplo (Santos, 2006: 384-399).

A interacção e a interdependência entre os diversos actores da governação laboral (Scott e Trubek, 2002; Arnaud, 2003) estão em estreita articulação com a noção de espaços da legalidade de Boaventura de Sousa Santos (2002), constituindo-se num padrão de relacionamento assente no modo como as diferentes ordens jurídicas se interpenetram. Identificam-se três escalas de legalidade: o direito global, o direito estatal e o direito local. O direito global aqui considerado refere-se à mobilização política dos direitos humanos internacionais ou de convenções internacionais sobre intervenções humanitárias em situações de exclusão social extrema.

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

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

A questão dos padrões internacionais constitui um pólo de debate científico e de mobilização política, nomeadamente no que diz respeito à aplicação efectiva de padrões de trabalho internacionais, ou seja, a definição de direitos essenciais extensivos aos trabalhadores de todo o mundo. A este propósito, a centralidade da OIT no domínio da governação laboral e da pro-

---

<sup>7</sup> Podendo encontrar-se uma boa panorâmica em Rodríguez-Garavito (2005). Por se tratar de uma corrente analítica e política basicamente anglo-saxónica, destacam-se alguns dos seus nomes no original: "responsive regulation" (Ayres e Braithwaite, 1992), "post-regulatory law" (Teubner, 1986), "soft law" (Snyder, 1994; Trubek e Mosher, 2003), "democratic experimentalism" (Dorf e Sabel, 1998; Unger, 1998), "collaborative governance" (Freeman, 1997), "outsourced regulation" (O'Rourke, 2003) ou simplesmente "governance" (MacNeil, Sargent e Swan, 2000; Nie e Donahue, 2000).

moção dos direitos humanos do trabalho justifica-se pela necessidade das normas do direito serem globalmente reconhecidas e efectivamente aceites de forma a garantir direitos aos trabalhadores (Santos e Jenson, 2000: 20-21).

A mobilização jurídica do direito internacional da OIT traduz a função de legitimação dos seus princípios fundamentais, destacando-se o carácter político e indo para além do Estado (Ferrari, 1989), pois o tempo-espaço do Estado nacional está a perder o seu primado devido à importância crescente dos tempo-espaços globais (Santos, 2002).

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

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

A análise do papel da OIT no quadro da institucionalização do sistema de relações laborais e do Direito do Trabalho português depois de 1974 estrutura-se em torno de uma dupla perspectiva analítica. Em primeiro lugar, a sua importância à escala global através da sua agenda assente nas problemáticas do trabalho digno, dos *core labour standards* e da dimensão social da globalização. Em segundo lugar, o seu contributo na conformação dos sistemas de relações laborais, de protecção social e de Administração do Trabalho de base nacional.

A influência da OIT, enquanto quadro de referência internacional, na modernização do sistema de relações laborais português e do direito do trabalho reconhece-se em quatro aspectos essenciais: (1) a incorporação no direito nacional de normativos exógenos, de que é exemplo

a ratificação de convenções e a adopção de recomendações<sup>8</sup>; (2) a possibilidade de recurso a instâncias supranacionais como forma de encontrar uma resolução do conflito, como é o caso das queixas<sup>9</sup> apresentadas à OIT contra o Estado nacional; (3) o apoio técnico às reformas; e (4) a produção e divulgação de referenciais orientadores dos sistemas nacionais. Optou-se, neste caso, por privilegiar esta última dimensão, procedendo à análise da influência do quadro de referência da OIT no discurso político-parlamentar português.

Como forma de avaliar a influência da OIT, recorre-se a um modelo de análise da constituição de uma cultura jurídico-laboral internacional, com capacidade de orientação e estabelecimento de quadros de referência para a produção da normatividade laboral, atendendo às alusões parlamentares relativamente aos princípios fundamentais da OIT.

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

A sociedade portuguesa atravessou, desde 1974, um período de intensas transformações de carácter político, económico e social. O mundo do trabalho foi especialmente tocado pelos processos de transição e consolidação democráticos. Atendendo a que a integração na UE apenas

---

<sup>8</sup> No que concerne ao sistema de controlo regular, o contributo para a consolidação do paradigma de governação laboral em Portugal, nomeadamente nas fases de transição e consolidação da democracia e, posteriormente, após a adesão à UE, centra-se nos mecanismos de adopção e submissão das convenções e recomendações, assinalando-se o facto do paradigma de governação daquela organização se pautar por características assentes em instrumentos pouco rígidos, designados de *soft law*.

<sup>9</sup> Relativamente aos mecanismos de controlo especial, as soluções transnacionais de composição dos litígios laborais assumem um papel de crescente complementaridade relativamente aos sistemas nacionais, sobretudo no actual contexto de globalização e de transnacionalização das relações laborais em que os Estados nacionais enfrentam desafios crescentes. Atende-se ao papel desempenhado pela OIT, enquanto agência de regulação transnacional das relações laborais, através dos procedimentos de queixas e reclamações, enquadrados no sistema tradicional de actuação da OIT (Aliston e Heenan, 2005) de base legal (Blanpain, 2004), afeiçoados ao acompanhamento e controlo da afectividade das normas internacionais do trabalho. Admite-se que eles replicam, no plano transnacional, a lógica de adjudicação na resolução dos conflitos, ou seja, perspectiva-se o sistema de controlo especial enquanto instância de recurso transnacional para os conflitos laborais gerados no espaço nacional. No caso de países democráticos, como Portugal, onde já ocorreu uma forte endogeneização das normas internacionais do trabalho, muito para além das convenções fundamentais e prioritárias, a formulação de queixas e sua remissão para os órgãos de controlo especial mantém a lógica adversarial dos parceiros sociais nacionais. O “esgotamento” do sistema de resolução dos conflitos e do diálogo social no plano nacional encontra um equivalente funcional adjudicativo nos mecanismos de controlo especial, estando a sua mobilização fortemente vinculada à tradição e padrão dos sistemas de relações laborais nacionais.

ocorreu em 1986, a importância da OIT na orientação e fornecimento de quadros de referência para o sistema português de relações laborais, adquire um maior destaque, permitindo, entre outros aspectos, legitimar a necessidade de redução da presença do Estado no sistema de relações laborais (Ferreira, 2005: 142-148).

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

Nos países ocidentais, o processo de institucionalização e juridificação das relações laborais é impulsionado pelo tipo de relacionamento que se estabelece no mundo do trabalho, entre o Estado e a sociedade civil, sendo de sublinhar a importância dos Estados-providência na consolidação dos requisitos necessários à definição dos designados modelos paradigmáticos dos sistemas de relações laborais e do direito do trabalho.

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

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

No domínio das formas de composição dos interesses laborais, em termos gerais, o Estado conseguiu compaginar, até finais da década de setenta, uma lógica de actuação de “Estado paralelo” com um princípio estatista de resolução dos conflitos de trabalho. Desde então, entretendo um processo de transição para um novo modo de regulação social, o Estado irá alterar o seu padrão de actuação. Sem perder as características de Estado paralelo, nem prescindindo

da intervenção de base estatista, passará a conjugar estas características com a lógica de actuação de Estado heterogéneo, introduzindo princípios de regulação de base contratual e fazendo apelo ao diálogo social (Ferreira, 2005).

A centralidade do Estado na regulação das relações laborais, herdada do corporativismo, ao ser confrontada com os processos de transição e consolidação para a democracia, evidenciou a necessidade de rever as funções e papéis desempenhados pelo Estado no domínio das relações laborais.

O intervencionismo estatal no domínio laboral entrou em declínio a partir de 1979. A diminuição formal do peso do Estado no sistema nacional de relações laborais está associada aos princípios do diálogo social<sup>10</sup>. A institucionalização laboral a partir do Estado, sem correspondência directa com as práticas de relacionamento entre os parceiros sociais, abriu o caminho à politização dos resultados negociais. Assim, os espaços formais de negociação reproduzem os efeitos da desigual distribuição de poder e recursos sociais inscritos na sociedade, num processo tutelado pelas políticas de orientação selectiva determinadas pelo Estado.

Em termos genéricos, as influências emergentes do espaço transnacional, inicialmente associadas às intervenções da OIT e mais tarde as decorrentes do processo de integração na União Europeia, visaram quase exclusivamente reduzir o peso da intervenção estatal no sistema de relações laborais, sugerindo uma maior participação da sociedade civil neste domínio. Atendendo a que a integração na União Europeia apenas ocorreu em 1986, ao princípio comunitário da subsidiariedade e à falta de harmonização entre os diversos sistemas nacionais de resolução dos conflitos laborais, a importância da OIT na orientação e fornecimento de quadros de referência para o sistema português de resolução dos conflitos adquire uma maior importância (Ferreira, 2005).

## **2. OIT: acção e eixos estratégicos**

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

---

<sup>10</sup> Apesar de o capital e o trabalho não terem condições para encetarem um relacionamento bilateral, auto-sustentado com o correspondente apagamento do papel do Estado, em finais da década de setenta, assiste-se à tentativa de institucionalização de um sistema de regulação e resolução dos conflitos associável ao dos países do centro do sistema capitalista (Ferreira, 2005).



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3. O impacto da agenda do trabalho digno em Portugal**

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

Ao filiar-se na rica e problemática tradição dos direitos humanos, o conceito abre-se aos pertinentes debates sobre a adjudicação dos direitos económicos, sociais e culturais, ao pluralismo legal das actuais formas de governação das relações laborais e às concepções de risco e insegurança económico-sociais.

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

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

A vocação universalista da OIT está ainda presente na década de noventa, crucial para o aprofundamento do paradigma dos direitos humanos, nomeadamente na Conferência Mundial dos

Direitos Humanos de Viena (1993) e na Cimeira Mundial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (1995) sobre direitos das mulheres. Em Junho de 1998 foi adoptada pela OIT a Declaração dos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho, em resposta às preocupações da comunidade internacional em relação ao processo de globalização e às consequências sociais da liberalização do comércio. Os países-membros da OIT reafirmaram o seu compromisso de respeitar, promover e realizar de boa fé os princípios da liberdade de associação e o reconhecimento efectivo do direito de negociação colectiva, a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, a abolição efectiva do trabalho infantil e a eliminação da discriminação em matéria de emprego e profissão (Blanchard, 2004; Hansenne, 1999).

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

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

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

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

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

Por outro lado, quanto ao papel desempenhado pela OIT, enquanto agência de regulação transnacional dos conflitos laborais, deve ser mencionado o conjunto de procedimentos de reclamações e queixas, a constituição de comissões de inquérito, a actividade do Comité de Liberdade Sindical, e os mecanismos de implementação dos *core labour standards*. Presentes em todas estas modalidades de encaminhamento de conflitos laborais estão os parceiros sociais, pelo que a actividade da OIT, enquanto forma de resolução de conflitos laborais, está directamente relacionada com o princípio associativo e do diálogo social.

No âmbito do controlo especial da aplicação das normas da OIT, este tipo de procedimento visa dar conta das reclamações e queixas apresentadas por organizações de empregadores e trabalhadores, e por Governos, relativamente ao incumprimento de convenções ratificadas por um país membro<sup>11</sup>.

No caso de países democráticos, como Portugal, onde já ocorreu uma forte endogeneização das normas internacionais do trabalho, muito para além das convenções fundamentais e prioritárias, a formulação de queixas e sua remissão para os órgãos de controlo especial mantém a lógica adversarial dos parceiros sociais nacionais. O “esgotamento” do sistema nacional de resolução dos conflitos e do diálogo social no plano nacional encontra um equivalente funcional adjudicativo nos mecanismos de controlo especial, estando a sua mobilização fortemente vinculada à tradição e padrão dos sistemas de relações laborais nacionais.

O recurso ao sistema de queixas e reclamações da OIT é aqui observado atendendo a três funções: a função política decorrente do efeito de mediação entre o Estado e a sociedade civil do trabalho, a função instrumental relacionada com a resolução dos conflitos e a função simbólica associada à fixação das expectativas sociais. Consideram-se ainda os predicados de *soft*

---

<sup>11</sup> Este procedimento é regulado pelos artigos 26.º ao 34.º, da Constituição da OIT, nos termos dos quais é apresentada uma queixa contra um Estado membro que não aplicou uma convenção ratificada, por um outro país que tenha ratificado essa mesma convenção. Pode também ser apresentada por um delegado à Conferência, ou pelo próprio Conselho de Administração. Depois de receber a queixa, o Conselho de Administração pode nomear uma Comissão de Inquérito, composta por três membros independentes, que irá proceder a uma análise aprofundada da queixa, de modo formular recomendações quanto às medidas a tomar para resolver os problemas em causa. Se um país se recusar a levar em conta as recomendações feitas, o Conselho de Administração pode tomar as medidas previstas na Constituição da OIT, segundo as quais “se qualquer Membro não se conformar, no prazo prescrito, com as recomendações eventualmente contidas quer no relatório da Comissão de Inquérito, quer na decisão do Tribunal Internacional de Justiça, consoante os casos, o Conselho de Administração poderá recomendar à Conferência uma medida que lhe pareça oportuna para assegurar a execução dessas recomendações”.

*law* associados a este mecanismo e os resultados daí decorrentes.

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

Assim, conclui-se que a evolução do sistema de relações laborais português foi amplamente influenciado pelo paradigma de governação laboral da OIT, o que fica patente na dupla perspectiva do efeito de legitimação do discurso baseado nos seus referenciais normativos e na mobilização político-jurídica do recurso ao sistema de queixas e reclamações, dando conta da inefectividade dos direitos humanos do trabalho em Portugal e ilustrando a reconfiguração da relação entre o Estado e a sociedade civil do trabalho em Portugal, nomeadamente o decréscimo da influência da intervenção estatal e uma maior participação da sociedade civil neste domínio.

## **Considerações finais**

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

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

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

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

A análise dos discursos parlamentares parece denunciar uma forte mobilização da legitimação simbólica conferida pela OIT, de acordo com os seus valores e referenciais orientadores, em termos da defesa dos direitos humanos do trabalho constitutivos do paradigma de governação laboral. Concomitantemente, problemáticas no centro das preocupações da OIT como o trabalho infantil, a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho e a discriminação das mulheres merecem também realce, bem como a alusão, por um lado, a temas “clássicos” e, por outro lado, a temas emergentes no contexto dos novos desafios que se colocam às relações laborais. Destaca-se ainda o facto das tendências evidenciadas pela análise dos debates parlamentares serem corroboradas pelos resultados da observação das queixas contra Portugal, no sentido da concordância relativamente aos temas subjacentes.

Assim, conclui-se que a evolução do sistema de relações laborais português foi amplamente influenciada pelo paradigma de governação laboral da OIT, o que fica patente na dupla perspectiva do efeito de legitimação do discurso baseado nos seus referenciais normativos e na mobilização político-jurídica do recurso ao sistema de queixas e reclamações, o que, em última análise, ilustra a reconfiguração da relação entre o Estado e a sociedade civil do trabalho em Portugal, nomeadamente o decréscimo da influência da intervenção estatal e uma maior participação da sociedade civil neste domínio.





# 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 internacionais<sup>1</sup>

ANTÓNIO CASIMIRO FERREIRA<sup>2</sup>

### 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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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».<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

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-

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

Estas análises contrapõem-se ao diagnóstico padronizado e uniformizador das teses da convergência apoiadas na hipótese da teoria da regulação,<sup>7</sup> 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.

---

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

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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-

---

<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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

---

<sup>10</sup> 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),<sup>11</sup> 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

---

<sup>11</sup> 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 heterogéneas 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.<sup>12</sup> 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.

---

<sup>12</sup> 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,<sup>13</sup> 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,<sup>14</sup> 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-

---

<sup>13</sup> Questão insistentemente referida por sindicalistas e Técnicos da Administração do Trabalho por nós entrevistados.

<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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).<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup>

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.

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Em 1979, foram emitidas 99 PE, 113 em 1980, e 164 em 1981.

<sup>17</sup> 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».<sup>18</sup>

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.

---

<sup>18</sup> 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*)<sup>19</sup> 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».<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup>

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.

---

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

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

---

<sup>22</sup> 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 officioso<sup>23</sup> 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 Societé*, 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.

---

<sup>23</sup> 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 partenariatado 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.





# 08

## Parte II - Da consolidação da democracia à agenda do trabalho digno A Dimensão simbólica do Quadro de Referência da OIT nos Discursos Político-Parlamentares em Portugal<sup>1</sup>

MARINA PESSOA HENRIQUES<sup>2</sup>

### Resumo

Este artigo apresenta uma reflexão acerca do contributo da OIT para o alcance de maior justiça à escala global, no atual contexto de crise económica, de desemprego e de défice de trabalho digno, analisando as representações político-jurídicas da OIT na sua interação com a esfera político-parlamentar em Portugal, no sentido da identificação do efeito legitimador, ao nível nacional, das orientações normativas da OIT em matéria de política laboral. A influência da normatividade laboral produzida fora dos contextos e espaços nacionais manifesta-se em diversos aspetos, como se pode conferir pela capacidade de interferência dos princípios fundamentais da OIT, de que são indicadores as alusões à OIT nos discursos proferidos na Assembleia da República registados nos debates parlamentares. Assim, propõe-se uma interpretação qualitativa dos resultados obtidos ancorada na análise dos temas mais debatidos, de acordo com o contexto histórico em que ocorreram.

<sup>1</sup> O presente texto foi originalmente publicado, em 2016, na obra 100 Anos da Organização Internacional do Trabalho. O Centenário do Ministério do Trabalho: A Institucionalização da Regulação Laboral, Cadernos Sociedade e Trabalho, XVIII, pp. 15-28.

<sup>2</sup> Investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.



## Introdução<sup>3</sup>

O centenário da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que se comemora em 2019, constitui uma oportunidade única para refletir acerca do futuro do trabalho a partir da análise do mundo do trabalho tal como existe hoje, em que são evidentes os défices de trabalho digno, nomeadamente a negação de direitos no trabalho, a insuficiência de oportunidades de emprego de qualidade, a proteção social inadequada e a ausência de diálogo social. Esta realidade fica patente em números como os do desemprego global que atinge mais de 26 milhões de pessoas na Europa e cerca de 200 milhões de pessoas em todo o mundo, os 839 milhões de trabalhadores a ganhar menos de 2 dólares por dia (ILO, 2014b), os 2,3 milhões de trabalhadores que morrem anualmente em consequência de acidentes de trabalho e doenças profissionais (ILO, 2014a), os 21 milhões de vítimas de trabalho forçado (ILO, 2013a) ou os 168 milhões de crianças envolvidas em trabalho infantil (ILO, 2013b).

Este artigo analisa o papel desempenhado pela OIT na institucionalização da regulação laboral em Portugal, através da influência da sua normatividade e da capacidade de interferência dos princípios e direitos fundamentais consagrados na Constituição da OIT. O enfoque desta análise justifica-se, entre outras dimensões, pelo crescente protagonismo assumido pela OIT ao longo do processo de desnacionalização das reformas laborais e do direito do trabalho (Ferreira, 2012: 77-78), considerando-se que a aceitação conjugada da solução assente na autonomia dos Estados parece ter contribuído para uma política socio-laboral ao nível nacional, sendo o resultado mais visível da internacionalização do mundo do trabalho a crescente influência de fatores externos sobre os sistemas jurídico-laborais.

Reflete-se acerca da influência da normatividade laboral da OIT em Portugal, tomando como indicador as alusões à OIT nos discursos proferidos na Assembleia da República (AR) registados nos debates parlamentares, considerando que aqueles debates refletem a situação social vivida e são um bom indicador da interpenetração dos princípios gerais da OIT no sistema de relações laborais nacionais e das dinâmicas de relacionamento entre a OIT e Portugal.

Trata-se de uma análise exploratória centrada nas representações político-jurídicas da OIT na sua interação com a esfera político-parlamentar e a interrogação que se coloca é a de saber até que ponto o paradigma de governação laboral da OIT se faz sentir ao nível nacional, enquanto efeito de legitimação, no que diz respeito aos discursos parlamentares. A operacionalização metodológica seguida privilegiou uma abordagem quantitativa e qualitativa no que diz respeito à análise de conteúdo dos debates parlamentares em que se aludiu à OIT, entre 1976

---

<sup>3</sup> Este texto resulta da comunicação apresentada na conferência «O Centenário do Ministério do Trabalho: A Institucionalização da Regulação Laboral», organizada pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL) e pelo Escritório da OIT em Lisboa, que teve lugar na FCSH-UNL, em maio de 2016. Uma versão desenvolvida e atualizada deste texto será incluída na tese de doutoramento que me encontro a redigir acerca do papel da OIT na transnacionalização da regulação laboral em Portugal (financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia - SFRH/BD/82521/2011).

e 2013, rastreando-se as principais temáticas e os atores sociais envolvidos, de acordo com a contextualização do momento histórico em causa.

O artigo encontra-se estruturado em dois pontos principais. Em primeiro lugar, apresenta-se uma breve discussão enquadradora da influência do padrão político-jurídico de referência da OIT, seguindo a perspetiva da sociologia do direito, disciplina que tem vindo a consolidar diferentes quadros teóricos e instrumentos metodológicos ajustados ao estudo das relações entre o direito e a sociedade. Em segundo lugar, toma-se como principal indicador as referências à OIT nos debates parlamentares, considerando a hipótese de configurarem uma situação de uso simbólico do direito, pelo seu papel enquanto mecanismo político de legitimação dos direitos laborais em causa, constituindo um indicador da importância da OIT na institucionalização da regulação laboral em Portugal.

## **1. A OIT e a institucionalização da regulação laboral em Portugal: Da soft law à agenda do trabalho digno**

Na análise da influência da OIT na institucionalização da regulação laboral em Portugal e da dimensão simbólica do seu quadro de referência nos discursos político-parlamentares, privilegia-se a perspetiva da sociologia do direito cuja característica predominante é a interdisciplinaridade (Arnaud e Dulce, 1996), procurando contribuir para uma observação crítica da influência do sistema jurídico-normativo da OIT de acordo com a relação entre os seus princípios fundamentais e os desafios enfrentados pelo mundo do trabalho contemporâneo. Alude-se ao sistema político-jurídico da OIT de acordo com a perspetivação do direito enquanto instrumento de legitimação<sup>4</sup>, isto é, destaca-se a dimensão simbólica da função política do direito (Hespanha, 2007: 232), dada a sua utilização enquanto instrumento político de intervenção na esfera sociolaboral.

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

A centralidade da OIT no domínio da governação laboral e da promoção dos direitos humanos do trabalho justifica-se pela necessidade das normas do direito serem globalmente reconhe-

---

<sup>4</sup> O conceito de legitimação é usado devido ao seu carácter amplo. A este propósito, recorde-se a expressão weberiana de N. Luhmann «legitimação através do procedimento» (Ferrari, 1989).

cidas e efetivamente aceites por forma a garantir direitos aos trabalhadores (Santos e Jenson, 2000: 20-21). Estruturando a sua ação em torno de padrões de trabalho internacionais e na convergência entre direitos humanos e direitos do trabalho, a OIT assume um carácter cosmopolita, na medida em que procura recuperar à escala global aquilo que, em termos de direitos do trabalho, se perdeu à escala nacional. Neste sentido, destaca-se a definição de direitos fundamentais do trabalho pela OIT com vista a conceder a esses direitos uma proteção semelhante àquela de que gozam os direitos humanos. A este propósito, recorde-se que, em termos político-jurídicos, o conceito de diferentes gerações de direitos humanos é consubstanciado na ideia de que a primeira geração (direitos cívicos) tem prevalência sobre a segunda (direitos políticos) e que ambas prevalecem sobre a terceira (direitos sociais e direitos económicos).

A este propósito, a Constituição da OIT é uma expressão da perspectiva político-legal institucionalista que tem o objetivo de alcançar maior justiça à escala global e, dada a ausência de características como a obrigação, a uniformidade ou a justiciabilidade, é classificada de *soft law*<sup>5</sup>. No que concerne ao paradigma de atuação da OIT baseado em mecanismos de *soft law*, alguns autores entendem que esta constitui a força da organização e não a sua fraqueza, considerando-a mais adequada do que uma abordagem inflexível ausente de ponderação face às especificidades nacionais (Salazar-Xirinachs, 2004). Apesar da inexistência de uma perspectiva unívoca do conceito de *soft law*, os seus defensores questionam a utilidade, a pertinência e a adequação das tradicionais formas de *hard law* no contexto amplo decorrente das diversidades nacionais e dos diversos temas com que se confronta a agenda internacional (Trubek et al., 2005).

Ainda no que diz respeito à dimensão simbólica do quadro de referência da OIT, o recurso aos princípios gerais da OIT, através das alusões nos debates parlamentares, consiste num valioso argumento ao nível nacional que, não assumindo natureza judicial ou mesmo parajudicial, encontra no *power of embarrassment*<sup>6</sup> (Pureza, 2007) o seu instrumento efetivo privilegiado, ou seja, traduz-se num mecanismo de legitimação através do uso simbólico do direito (Bourdieu, 1989).

---

<sup>5</sup> Este conceito, apesar de não ter um significado unívoco, é aqui utilizado referindo-se a enunciados normativos formulados enquanto princípios abstratos e a resoluções não vinculativas de organizações internacionais.

<sup>6</sup> A mais importante dinâmica de transformação normativa e conceptual da ordem internacional ocorrida no séc. XX – a emergência da proteção internacional dos direitos humanos – assentou no reconhecimento de uma comunidade global de pessoas para lá da malha do relacionamento entre os Estados. Essa dinâmica desdobrou-se em três vetores complementares. Um vetor normativo traduzido na construção de uma malha de textos jurídicos internacionais que cobrem hoje a totalidade das esferas em que se joga a dignidade humana, tendo a natureza expansiva dessa malha dado guarida às diferentes gerações de direitos humanos. Um vetor procedimental, materializado no afinamento progressivo de sistemas de fiscalização internacional do cumprimento dos direitos humanos plasmados nos tratados. Um vetor institucional, o sistema de proteção internacional dos direitos humanos é hoje povoado por inúmeros órgãos de acompanhamento e fiscalização, com um mandato que, não assumindo natureza judicial ou mesmo parajudicial, encontra no *power of embarrassment* o seu instrumento efetivo privilegiado (Pureza, 2007: 77-78). A criação recente do Conselho de Direitos Humanos no mapa dos órgãos principais das Nações Unidas simboliza o reconhecimento da função desempenhada por tais instituições como suportes da humanidade, a que certamente não é alheia a articulação dinâmica por elas estabelecida com organizações não-governamentais de defesa dos direitos humanos com diferentes escalas de atuação.

A influência da OIT, enquanto quadro de referência internacional, na modernização do sistema de relações laborais português e do direito do trabalho reconhece-se em quatro aspetos essenciais: (1) a incorporação no direito nacional de normativos exógenos, de que é exemplo a ratificação de convenções e a adoção de recomendações<sup>7</sup>; (2) a possibilidade de recurso a instâncias supranacionais como forma de encontrar uma resolução do conflito, como é o caso das queixas<sup>8</sup> apresentadas à OIT contra o Estado nacional; (3) o apoio técnico às reformas; e (4) a produção e divulgação de referenciais orientadores dos sistemas nacionais. Optou-se, neste caso, por privilegiar uma abordagem transversal a estas dimensões, recorrendo a um modelo de análise da constituição de uma cultura jurídico-laboral internacional, com capacidade de orientação e estabelecimento de quadros de referência para a produção da normatividade laboral, atendendo às alusões parlamentares relativamente à OIT.

## 2. A OIT no discurso político-parlamentar em Portugal

Tendo por objetivo o estudo da influência da OIT na institucionalização da regulação laboral em Portugal, segue-se um modelo de análise cujo principal indicador é a referência à OIT nos debates parlamentares, entre 1976 e 2013, escrutinando as representações dos deputados em relação à OIT através da análise das questões mais debatidas nos debates parlamentares, tendo por base uma ampla pesquisa empírica dos discursos proferidos no período em análise.

A alusão à OIT, por parte dos atores políticos nacionais, é relevante na medida em que as transformações e tensões emergentes do sistema de relações laborais em Portugal encontram orientações normativas e relacionais nesta agência de regulação transnacional. Por outro lado, analisar as representações sobre a OIT no parlamento é observar um espaço fundamental para as lutas políticas do mundo do trabalho, bem como compreender as dinâmicas do campo político quando estão em causa questões laborais.

---

<sup>7</sup> No que concerne ao sistema de controlo regular, o contributo para a consolidação do paradigma de governação laboral em Portugal, nomeadamente nas fases de transição e consolidação da democracia e, posteriormente, após a adesão à UE, centra-se nos mecanismos de adoção e submissão das convenções e recomendações, assinalando-se o facto do paradigma de governação daquela organização se pautar por características assentes em instrumentos pouco rígidos, designados de *soft law*.

<sup>8</sup> Relativamente aos mecanismos de controlo especial, as soluções transnacionais de composição dos litígios laborais assumem um papel de crescente complementaridade relativamente aos sistemas nacionais, sobretudo no atual contexto de globalização e de transnacionalização das relações laborais em que os Estados nacionais enfrentam desafios crescentes. Atende-se ao papel desempenhado pela OIT, enquanto agência de regulação transnacional das relações laborais, através dos procedimentos de queixas e reclamações, enquadrados no sistema tradicional de atuação da OIT (Alston, 2005) de base legal (Blanpain, 2004), afeiçoados ao acompanhamento e controlo da efetividade das normas internacionais do trabalho. Admite-se que eles replicam, no plano transnacional, a lógica de adjudicação na resolução dos conflitos, ou seja, perspectiva-se o sistema de controlo especial enquanto instância de recurso transnacional para os conflitos laborais gerados no espaço nacional. No caso de países democráticos, como Portugal, onde já ocorreu uma forte endogeneização das normas internacionais do trabalho, muito para além das convenções fundamentais e prioritárias, a formulação de queixas e sua remissão para os órgãos de controlo especial mantêm a lógica adversarial dos parceiros sociais nacionais. O «esgotamento» do sistema de resolução dos conflitos e do diálogo social no plano nacional encontra um equivalente funcional adjudicativo nos mecanismos de controlo especial, estando a sua mobilização fortemente vinculada à tradição e padrão dos sistemas de relações laborais nacionais.

A operacionalização metodológica desta análise consistiu, em primeiro lugar, na pesquisa pelas expressões «Organização Internacional do Trabalho» e «OIT» nos Diários da Assembleia da República – I.ª série<sup>9</sup>, desde 1976 até 2013, ou seja, desde a I Legislatura (cuja primeira sessão legislativa teve lugar em 3 de junho de 1976) até à XII Legislatura (apenas até ao final de 2013). Para o período em análise, resultou da pesquisa efetuada o apuramento de 364 Diários da Assembleia da República em que foi feita alusão à OIT. Tratando-se de um enorme manancial de informação, optou-se por excluir da análise as alusões à OIT nos Diários da Assembleia da República – II Série<sup>10</sup>, apresentando-se apenas uma ilustração gráfica da evolução do número total (I e II série dos Diários da Assembleia da República) de debates parlamentares em que é aludida a OIT. Neste caso, resultou da pesquisa a identificação de um trata-se de um total de 1263 Diários da Assembleia da República em que foi feita referência à OIT.

Após a referida pesquisa, a metodologia consistiu na identificação das matérias em discussão (a partir do sumário que se encontra na primeira página de cada diário), seguida da localização da referência à OIT e, finalmente, a construção das grelhas de análise. Tendo por objetivo o desenvolvimento de uma análise simultaneamente quantitativa e qualitativa, procedeu-se ao

---

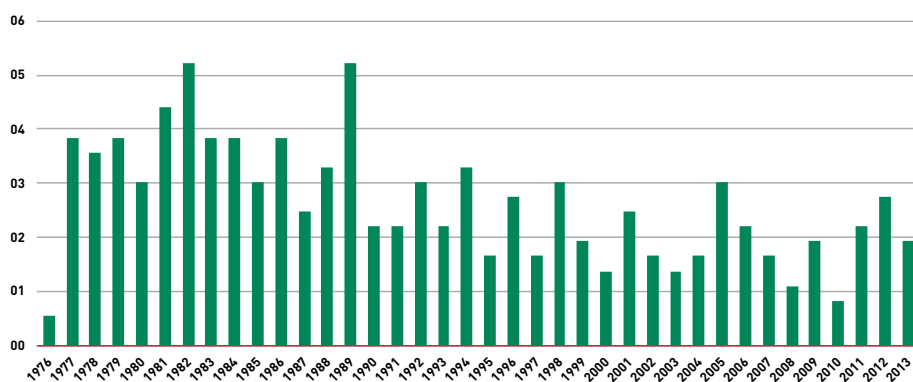
<sup>9</sup> A I série do Diário contém o relato fiel e completo do que ocorrer em cada reunião plenária. De acordo com a Resolução da Assembleia da República n.º 35/2007, de 20 de agosto, da I série do Diário constam, nomeadamente: a) horas de abertura e de encerramento, nomes do Presidente da Assembleia, dos Secretários e dos Deputados presentes no início da reunião, dos que entrarem no decurso dela, estiverem ausentes em missão parlamentar ou faltarem; b) reprodução integral de todas as declarações e intervenções produzidas pelo Presidente da Assembleia, membros da Mesa, Deputados, membros do Governo ou outro interve-niente na reunião; c) relato dos incidentes que ocorrerem; d) designação das matérias indicadas ou fixadas para as reuniões seguintes. As declarações de voto enviadas por escrito para a Mesa são inseridas no lugar próprio do Diário com a indicação respetiva. A I série do Diário contém um sumário com a menção dos assuntos tratados, a indicação dos intervenientes nas discussões, os resultados das votações e outros elementos que o Presidente da Assembleia julgue necessário incluir.

<sup>10</sup> A II série do Diário, que compreende cinco subséries e os respetivos suplementos, inclui: a) textos dos decretos, resoluções e deliberações do Plenário, da Comissão Permanente, da Mesa e da Conferência de Líderes, dos projetos de revisão constitucional, dos projetos e propostas de lei, dos projetos e propostas de resolução e de referendo, assim como dos projetos de deliberação, dos pareceres das comissões parlamentares sobre eles emitidos e textos de substituição, quando existam, ou final, bem como os restantes pareceres solicitados às comissões parlamentares, as convocações da Assembleia pelo Presidente da República, nos termos da Constituição, as mensagens do Presidente da República, o programa do Governo e as moções de rejeição do programa do Governo, de censura e de confiança; b) textos dos votos, interpelações, inquéritos parlamentares e requerimentos de apreciação de decretos-leis, as perguntas formuladas por escrito ao Governo e os requerimentos referidos nas alíneas d) e e) do artigo 156.º da Constituição, bem como as despectivas respostas, cuja reprodução pode ser parcial quando a Mesa assim o entenda por motivo da sua extensão, das audições parlamentares, os textos e relatórios das petições que devam ser publicados nos termos da lei e aqueles a que a comissão parlamentar competente entenda dar publicidade; c) os relatórios da atividade das comissões parlamentares nos termos do Regimento, bem como das delegações da Assembleia da República, as atas das comissões parlamentares e das audições parlamentares, quando deliberada a sua publicação, e documentos relativos ao mandato de Deputado e aos grupos parlamentares; d) as intervenções feitas por Deputados, em representação da Assembleia da República, em organizações internacionais, designadamente na União Interparlamentar, nas Assembleias Parlamentares do Conselho da Europa, da Organização do Tratado do Atlântico Norte, da União da Europa Ocidental e da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa e na Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos Comunitários, desde que constem integralmente dos respetivos registos, bem como das delegações da Assembleia, e os documentos relativos à constituição e composição dos grupos parlamentares de amizade; e) os despachos do Presidente da Assembleia e dos Vice-Presidentes, o orçamento e as contas da Assembleia da República e os relatórios da atividade da Assembleia e da Auditoria Jurídica, as deliberações, recomendações, pareceres e relatórios dos órgãos independentes que funcionam junto da Assembleia da República, documentos relativos ao pessoal da Assembleia da República e outros documentos que, nos termos da lei ou do Regimento, devam ser publicados, bem como os que o Presidente entenda mandar publicar.

apuramento do número de intervenções e Diários em que se faz referência à OIT e consideraram-se, entre outras dimensões, os temas mais debatidos, de acordo com o contexto histórico em que ocorreram. Trata-se de uma abordagem analítica cronológica e temática, para perceber a evolução do número de debates em que se aludiu à OIT e dos temas debatidos nessas sessões.

O gráfico 1 apresenta a evolução percentual do número de Diários da Assembleia da República – I série que incluem referências à OIT, por ano, entre 1976 e 2013.

**Gráfico 1 - Referências à OIT nos Diários da Assembleia da República – I Série, por ano (%)**



Fonte: Diários da Assembleia da República.

A análise do gráfico 1 permite, apesar das oscilações apresentadas, a identificação de três períodos no que diz respeito às referências à OIT nos debates parlamentares. Após a I Legislatura, entre 1976 e 1980, em que se registou um número elevado de alusões, durante a década de 1980 manteve-se a tendência, embora com algumas variações, de um número significativo de referências à OIT. O contexto económico vivido, nomeadamente a crise financeira, o contexto político relativamente neoliberal, ilustrado, por exemplo, por diversas privatizações, o problema do atraso dos salários, o contexto internacional de entrada na União Europeia, a institucionalização da concertação social, a reconfiguração do padrão de relações industriais vividas na altura, as medidas relativamente ofensivas aos trabalhadores e aos sindicatos e o reconhecimento do direito dos funcionários públicos poderem negociar e participar na definição das suas condições de trabalho foram alguns dos constrangimentos vividos na altura em Portugal que justificam este volume de referências à OIT nos debates parlamentares.

Após este período, durante a década de 1990 e o início dos anos 2000 assistiu-se, de forma geral, a um decréscimo neste domínio, o que parece estar relacionado com a entrada de Portugal na União Europeia, em 1986, e subsequente influência do referencial normativo do direito

social comunitário e da implementação da Estratégia Europeia para o Emprego (1997). Desde então, no contexto de desregulamentação e flexibilização do direito do trabalho e das relações laborais, a mobilização do referencial OIT transformou-se num instrumento que visa preservar os direitos laborais face às tendências de desestruturação que passou a enfrentar.

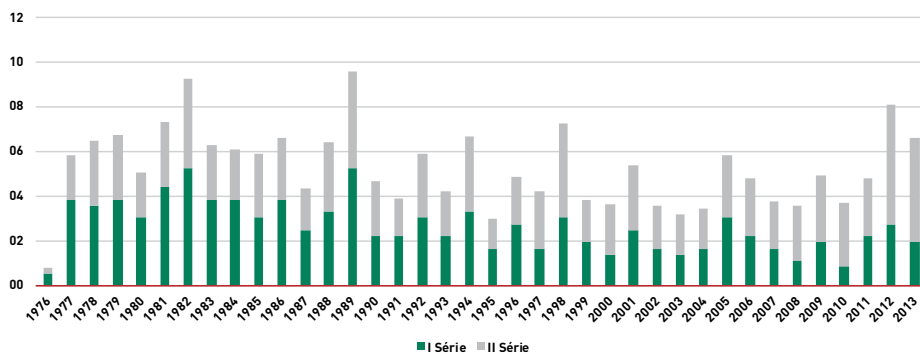
Mais recentemente, sobretudo a partir de 2005, verifica-se o surgimento de uma nova tendência crescente (com exceção dos anos 2008 e 2010) que é explicada, entre outros fatores, por uma parte significativa das alusões estarem associadas às queixas e reclamações apresentadas à OIT contra Portugal<sup>11</sup>, bem como à abertura do escritório da OIT em Lisboa, em 2003, cujo trabalho desenvolvido se refletiu, entre outros fatores, num acréscimo de conhecimento por parte dos atores políticos acerca da sua importância no domínio da institucionalização das relações laborais em Portugal.

Conforme referido anteriormente, o elevado número Diários da Assembleia da República com referências à OIT impossibilitou a análise em detalhe da II série destes diários, todavia, apresenta-se no gráfico seguinte evolução do número total (I e II série dos Diários da Assembleia da República) de debates parlamentares em que é feita referência à OIT, entre 1976 e 2013, por se considerar que esta representação ao ilustrar a totalidade da realidade aqui em análise é fundamental para a reflexão que se propõe.

---

<sup>11</sup> As queixas e reclamações mais recentemente apresentadas à OIT contra Portugal (entre 2009 e 2013) foram as seguintes: em 2009, registou-se uma queixa contra o governo português apresentada pela Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP-IN), estando em causa direitos fundamentais e liberdade sindical (convenções 87 e 98). O objeto desta queixa referia-se à adoção de disposições legais prejudiciais para o exercício do direito de negociação coletiva; restrições ao direito de negociação coletiva numa empresa de correios e telecomunicações. Em 2011, foi a vez da Associação Sindical dos Profissionais da Polícia – ASPP/PSP apresentar uma reclamação contra o governo português, devido a violações de direitos fundamentais e condições segurança e saúde dos trabalhadores. Mais recentemente, em 2013, o Sindicato dos Inspetores do Trabalho (SIT) intentou uma reclamação contra o governo português, ao abrigo do artigo 24 da Constituição da OIT, alegando estar em causa direitos fundamentais e a segurança e saúde dos trabalhadores. Também em 2013 foi apresentada uma reclamação contra o governo português pelo Sindicato dos Estivadores, estando em causa os direitos fundamentais e a segurança no emprego dos trabalhadores que representam. Embora esteja para além do período em análise, deve mencionar-se que em 2014, o Sindicato dos Trabalhadores da Função Pública apresentou uma queixa contra o regime laboral que enquadra os trabalhadores desempregados que se encontram colocados na Administração Pública com contratos de emprego-inserção, denunciando a situação de exploração que este enquadramento configura e reclamando a integração nos mapas de pessoal dos serviços em que exercem funções.

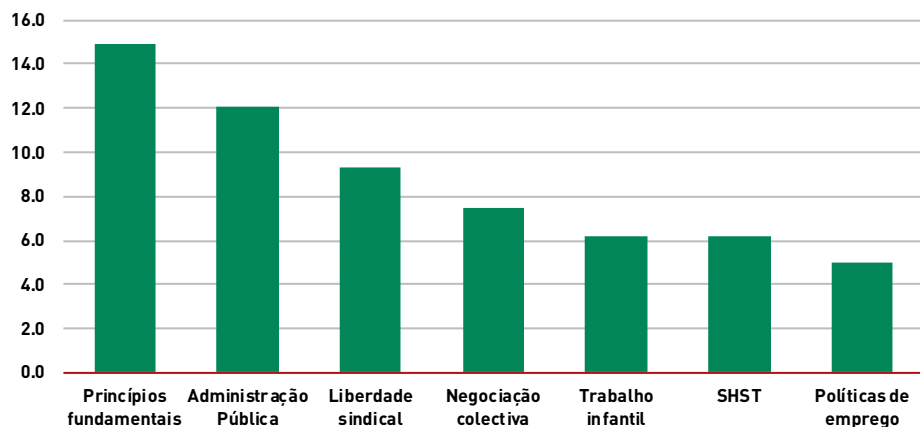
**Gráfico 2 - Referências à OIT nos Diários da Assembleia da República – I e II Séries, por ano (%)**



Fonte: Diários da Assembleia da República.

Ainda no que diz respeito à análise realizada, apresentam-se de seguida os dados respeitantes aos temas mais referidos aquando da alusão à OIT por parte dos intervenientes nos debates parlamentares plasmados nos Diários da Assembleia da República – I Série. O gráfico seguinte mostra a distribuição percentual dos principais temas a que se alude nos discursos parlamentares por relação ao quadro político-normativo de referência da OIT.

**Gráfico 3 - Principais temas associados à alusão à OIT nos Diários da Assembleia da República – I Série (%)**



Fonte: Diários da Assembleia da República (1976-2013).



A extensa análise aos temas mais debatidos aquando da referência à OIT nos debates parlamentares, de acordo com o contexto histórico em que ocorreram, permitiu a identificação no discurso político no quadro do período da normalização marcado pelos princípios da Constituição de 1976 e dos processos eleitorais subsequentes, a necessidade de encontrar referenciais jurídico-labourais que enformem as reformas a introduzir no sistema de resolução dos conflitos de trabalho.

Da análise do gráfico 3 destaca-se a referência aos princípios fundamentais da OIT, isto é, a alusão à OIT reveste-se, maioritariamente, de um carácter genérico predominando a normatividade e a dimensão simbólica do quadro de referência. Para além das menções à OIT em termos de valores, a liberdade sindical<sup>12</sup> e a negociação coletiva são temas recorrentes nos debates da AR. Evidencia-se também um forte destaque de referências à administração pública, o que se explica, entre outros fatores, pela prevalência do Estado português enquanto grande empregador.

Como é sabido, a liberdade sindical e a negociação coletiva são princípios fundadores da OIT<sup>13</sup>. Após a adoção da convenção n.º 87 (liberdade sindical e a proteção do direito sindical) e da convenção n.º 98 (direito de organização e de negociação coletiva), a OIT tem vindo a procurar garantir o cumprimento destas convenções pelos Estados-Membros, quer tenham ratificado ou não estes diplomas.

Assim, sendo o princípio da liberdade sindical um dos pilares fundamentais para a prossecução dos objetivos da OIT, além das convenções sobre direito sindical [11, 87, 98, 141, 151, 154], existem numerosas recomendações e resoluções que se destacam no que diz respeito à independência do movimento sindical (1952) e à relação entre os direitos sindicais e as liberdades públicas essenciais ao exercício daqueles direitos (1970)<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Da análise dos temas mais referidos nos debates da AR ao aludir à OIT, destaca-se o tema da «liberdade sindical». Os casos podem ser reagrupados mediante os seguintes subtemas: (1) Obstáculos à aquisição de direitos de organização e ação sindical, nomeadamente o direito à negociação coletiva, à sindicalização, e ao exercício da atividade sindical nos locais de trabalho; (2) Obstáculos à ação sindical: situação de «discriminação» laboral, na base da pertença sindical, impedimento de reunião sindical no local de trabalho; (3) Obstáculos à negociação coletiva/IRCT: em contexto de negociações salariais dos funcionários públicos, onde o Governo interrompe as negociações, rejeita negociações suplementares ou desrespeita prazos; quando o Governo emite diplomas que extinguem IRTC existentes ou não publica acordos negociados; (4) Ausência de negociação: no âmbito da Administração Pública, quanto à implementação de diplomas que regulam, em particular, a matéria de Carreiras e o sistema retributivo; e, no âmbito das empresas públicas, a implementação de revisões salariais sem negociação; (5) Crítica do mecanismo de resolução de conflitos na definição das condições de trabalho: a condenação da insuficiência do DL que regula a negociação coletiva na função pública, por não prever uma resolução credível e pacífica dos conflitos neste sector.

<sup>13</sup> O reconhecimento do conflito de trabalho como um direito humano, tal como se encontra espelhado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no seu artigo 23.º, consagrando o direito a formar sindicatos para a proteção dos interesses dos trabalhadores ou mais recentemente a identificação da liberdade de associação de constituir sindicatos e de conduzir negociações coletivas como direitos fundamentais dos trabalhadores fazendo parte do elenco dos designados core labour standards são exemplos da importância normativa do espaço mundial para a constituição dos sistemas nacionais de relações laborais.

<sup>14</sup> No que diz respeito às formas de intervenção direta consubstanciadas na possibilidade de recurso à OIT como tentativa de encontrar solução para os conflitos laborais nacionais, são de referir os processos apresentados ao Comité de Liberdade Sindical. No âmbito dos sistemas de controlo desta organização, e independentemente dos mecanismos gerais aplicáveis a todas as convenções internacionais do trabalho, existem processos especiais para a proteção das normas e princípios sobre a liberdade sindical. O objetivo do Comité da Liberdade Sindical é o de proceder ao exame preliminar das queixas de violação dos direitos sindicais não sendo necessário o consentimento dos governos para a apreciação das queixas. Deixando de lado a análise do processo de funcionamento e dos critérios seguidos pelo Comité da Liberdade Sindical, importa-nos sublinhar o efeito que este exerceu sobre o sistema de relações laborais português depois de 1974. No quadro da sociedade democrática o princípio da liberdade sindical encontra plena consagração legal quer ao nível constitucional quer ao nível da legislação ordinária. Por isso mesmo as queixas apresentadas contra o Governo português assumem um valor paradigmático. De resto, importa recordar que no período anterior a 1974 foram formuladas duas queixas contra Portugal por violação dos direitos sindicais.

Todavia, temas como o trabalho infantil, a SHST e a discriminação das mulheres merecem também destaque decorrente do número de referências ocorridas. Saliente-se ainda a alusão à OIT relativamente a temas emergentes decorrentes dos novos desafios que se colocam às relações laborais, como sejam as novas discriminações, neste caso as discriminações com base em testes genéticos.

A referência a determinados temas durante os discursos constitui um importante índice das representações dos agentes políticos relativamente às questões sociolaborais, bem como daquilo que privilegiam das suas suas estratégias políticas e perante os limites impostos pelas fronteiras dos discursos politicamente adequados num dado momento.

Quanto aos temas mais referidos aquando da alusão à OIT por parte dos intervenientes nos debates parlamentares, destaca-se a referência aos princípios fundamentais da OIT, isto é, a alusão à OIT reveste-se, maioritariamente, de um carácter genérico predominando a normatividade e a dimensão simbólica do seu quadro de referência. Para além das menções à OIT em termos de princípios fundamentais, a administração pública (o que se explica, entre outros fatores, pela prevalência do Estado português enquanto grande empregador), a liberdade sindical, a negociação coletiva, o trabalho infantil, a SHST, as políticas de emprego, os salários e o tempo de trabalho são temas recorrentes nos debates da AR.

A análise de conteúdo realizada permitiu ainda identificar a tendência para apelar às potencialidades da *soft law* da OIT, tendo em conta a sua atuação baseada em instrumentos que se tornam efetivos devido à sua dimensão simbólica, ou seja, as alusões à OIT são muitas vezes feitas através do uso simbólico do quadro de referência dos seus princípios fundamentais. Por outro lado, à semelhança do que se observa relativamente às queixas e reclamações apresentadas à OIT contra Portugal, a sua importância reside também na função simbólica associada ao efeito de constrangimento sobre o Estado, o que está em consonância com o conceito de *embarrassment*.

## **Considerações finais**

Neste artigo seguiu-se uma perspetiva de análise da institucionalização da regulação laboral em Portugal, intercetando a sua evolução com a influência externa da OIT, quando se aproxima o seu centenário, a partir da observação dos debates parlamentares enquanto indicador do padrão sociojurídico das relações laborais em Portugal.

A dimensão simbólica das funções políticas do direito constituiu o quadro analítico utilizado para captar as representações político-jurídicas daquela organização na sua interação com a esfera político-parlamentar. As conclusões vão no sentido da identificação do efeito legiti-

mador, ao nível nacional, das orientações jurídico-normativas da OIT em matéria de política laboral. Por outro lado, evidenciaram-se as dimensões semântica e retórica que resultam da descoincidência entre o papel assumido pelos princípios de regulação de base associativa e do diálogo social e as práticas efetivas que revelam a inexistência de uma cultura sociolaboral de negociação e um desequilíbrio de poder entre os parceiros sociais.

As alusões à OIT nos debates parlamentares ilustram o contributo da OIT para a estabilização do sistema de relações laborais em Portugal, sobretudo através da incorporação dos seus princípios normativos na legislação nacional, variando de acordo com as transformações ocorridas no mundo do trabalho associadas às diferentes fases de transição e consolidação democráticas. Evidencia-se a ação da OIT enquanto agência internacional de promoção e proteção dos direitos dos trabalhadores, tendo dado um forte contributo para a elaboração do atual modelo de governação laboral, destacando-se as transformações ocorridas em termos da reconfiguração do mundo do trabalho português e a crescente influência do espaço transnacional com implicações ao nível da (re)centralidade da intervenção da OIT.

Para além da forte mobilização da legitimação simbólica conferida pela OIT revelada nos discursos parlamentares, de acordo com os seus valores e referenciais orientadores, em termos da defesa dos direitos humanos do trabalho constitutivos do paradigma de governação laboral, outros temas no centro das preocupações da OIT como o trabalho infantil, a segurança, higiene e saúde no trabalho e a discriminação das mulheres merecem também realce, bem como a alusão, por um lado, a temas «clássicos» e, por outro lado, a temas emergentes no contexto dos novos desafios que se colocam às relações laborais.

Numa altura em que se apela a uma reflexão ampla sobre o futuro do trabalho e a ação da OIT para o seu segundo centenário ao serviço da justiça social, a problemática abordada continuará a revelar-se de enorme pertinência. Espera-se, com este artigo, contribuir para o debate, estimulando reflexões e discussões mais complexas.

Neste contexto, é imperativo ter em conta o impacto da crise e a resposta à mesma, bem como outras tendências e transições globais importantes que têm moldado o mundo do trabalho desde 2008. De acordo com a necessidade de uma mobilização política inovadora em termos de ampliação simbólica dos direitos dos trabalhadores, atendendo à dimensão da dignidade humana, parecem evidenciar-se as potencialidades da *soft law* da OIT. A sua ação, mesmo não assumindo natureza judicial, baseia-se em instrumentos que se tornam efetivos devido à sua dimensão simbólica, traduzindo um mecanismo de legitimação através do uso simbólico do quadro de referência baseado nos princípios fundamentais da OIT, conforme ficou ilustrado através da análise aos discursos político-parlamentares.

## Referências Bibliográficas

ALSTON, Philip (2005), «Facing Up to the Complexities of the ILO's Core Labour Standards Agenda», *The European Journal of International Law*, 16(3), pp. 467-480.

ARNAUD, André-Jean; DULCE, Maria. J. Fariñas (1996), *Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico*, INBO, Madrid.

BLANPAIN, Roger (2004), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies*, Kluwer Law International, Hague.

BOURDIEU, Pierre (1989), *O poder simbólico*, Difel, Lisboa.

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

FERREIRA, António Casimiro (2005), *Trabalho procura Justiça: A Resolução dos Conflitos Laborais na Sociedade Portuguesa*, Almedina, Coimbra.

FERREIRA, António Casimiro (2008), «Trabalho digno e reforma dos direitos sociais», *Janus*, 11, pp. 202-203.

FERREIRA, António Casimiro (2012), *Sociedade de austeridade e o direito do trabalho de exceção*, Vida Económica, Porto.

FERREIRA, António Casimiro (2014), *Política e Sociedade: teoria social em tempo de austeridade*, Vida Económica, Porto.

HENRIQUES, Marina (2015), «A OIT e as condições de trabalho em Portugal», *International Journal on Working Conditions*, 9, pp. 43-62.

HESPANHA, António (2007), *O caleidoscópio do direito. O direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje*, Almedina, Coimbra.

ILO (2013a), *Intensificar a luta contra o trabalho forçado*, Geneva.

ILO (2013b), *Medir o progresso na Luta contra o Trabalho Infantil - Estimativas e tendências mundiais 2000-2012*, ILO, Geneva.

ILO (2014a), *Safety and health at work: a vision for sustainable prevention: XX World Congress on Safety and Health at Work 2014: Global Forum for Prevention, 24 - 27 August 2014, Frankfurt, Germany*, International Labour Organization, ILO, Geneva.

ILO (2014b), *World of work report 2014. Developing with jobs*, ILO, Geneva.

PUREZA, José Manuel (2007), «Caminhos e descaminhos da paz cosmopolita», in I. Carvalhais (Ed.), *Cidadania no pensamento político contemporâneo* (pp. 73-87), Principia Editora, Estoril.

RODRIGUES, Cristina (2013), *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*, Edições Afrontamento, Porto.

SALAZAR-XIRINACHS, J. M. (2004), *Should there be enforceable international labor standards: the perspective of developing countries*, ILO, Geneva.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2014), *Para uma revolução democrática da justiça*, Almedina, Coimbra.

SANTOS, Boaventura de Sousa; JENSON, Jane (2000), «Case Studies and Common Trends in Globalizations», in *Globalizing Institutions: Case Studies in Regulation and Innovation*, Ashgate, Aldershot.

TRUBEK, David M.; COTTRELL, Patrick; NANCE, Mark (2005), «Soft law», «hard law» and European Integration: toward a theory of hybridity. *University of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1002*, pp. 1-42.





# 09

## Parte II - Da consolidação da democracia à agenda do trabalho digno Adjudicação e Institucionalização do Sistema de Relações Laborais Português: a *Soft Law* do Sistema de Queixas e Reclamações da OIT<sup>1</sup>

ANTÓNIO CASIMIRO FERREIRA<sup>2</sup>  
IRINA BETTENCOURT PEREIRA<sup>3</sup>  
MARINA PESSOA HENRIQUES<sup>4</sup>

### Sumário

O conflito é um factor estrutural básico e constitutivo das relações laborais e do direito do trabalho. As soluções transnacionais de composição dos litígios laborais assumem um crescente papel de complementaridade relativamente aos sistemas nacionais, sobretudo no actual contexto de globalização e de transnacionalização das relações laborais. Para este efeito, a Organização Internacional do Trabalho, enquanto agência de regulação transnacional dos conflitos laborais e de monitorização da aplicação dos *core labour standards*, dispõe de mecanismos de controlo especial (queixas e reclamações) e de controlo regular (actividades regulares de monitorização). A partir da análise documental dos processos das queixas e reclamações, pretende-se aqui perceber a relação entre Portugal e a OIT, principalmente no período após 1974. O recurso a este mecanismo expressa tensões sociais emergentes nos sistemas de relações laborais, representa a projecção internacional de conflitos de interesses e manifesta a procura de soluções transnacionais para litígios sócio- jurídicos nacionais. No caso português,

<sup>1</sup> Artigo publicado pelo *Century Project* da OIT, a 22 de maio de 2015, e disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/genericdocument/wcms\\_370577.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/genericdocument/wcms_370577.pdf)

<sup>2</sup> Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Investigador do Centro de Estudos Sociais.

<sup>3</sup> Doutoranda no programa de Doutoramento em Sociologia Económica e das Organizações no CSG - Investigação em Ciências Sociais e Gestão, unidade de investigação do Instituto Superior de Economia e Gestão.

<sup>4</sup> Doutoranda no programa de Doutoramento "Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI" das Faculdades de Economia e Direito da Universidade de Coimbra. Investigadora no Centro de Estudos Sociais.



o período após 1974 assume particularidades, uma vez que o sistema de relações laborais foi sujeito às dinâmicas dos processos de transição e de consolidação democráticas e de re-institucionalização do próprio sistema. Com enfoque nos mecanismos regulatórios do controlo especial, pretende-se perceber o papel da OIT nestas dinâmicas de transformação e de consolidação do sistema de relações laborais português.

## Introdução

As normas internacionais do trabalho são guias ou *standards* orientadores da acção dos sujeitos do mundo do trabalho e constituem um modelo normativo no qual os países membros da OIT deverão inscrever as suas políticas e orientações na respectiva área de competência. A decisão de filiação dos países no sistema OIT pressupõe vontade de harmonização progressiva com esse compromisso.

As normas internacionais do trabalho, expressas em convenções e recomendações, são normas que respeitam os trâmites da Constituição formalmente instituída na origem da OIT.<sup>5</sup> O preâmbulo da Constituição salvaguarda o facto de “a não adopção, por parte de qualquer nação, de um regime de trabalho realmente humano se torna um obstáculo aos esforços de outras nações empenhadas em melhorar o futuro dos trabalhadores nos seus próprios países” (OIT, 2007a: 5). O controlo da aplicação destas normas materializa-se num conjunto de mecanismos que a OIT dispõe de modo a que possa assegurar a conformidade dos comportamentos dos Estados-membros com o modelo defendido pela OIT para o mundo do trabalho: uma legislação laboral que defenda e promova o trabalho digno, por referência a critérios básicos de direito laboral.<sup>6</sup> Este controlo encontra-se institucionalizado por via dos mecanismos previstos na Constituição da OIT e na acção dos órgãos competentes.

A par do sistema de controlo regular, a OIT desenvolveu um sistema de queixas e reclamações, que funciona como recurso na sequência da observação de um alegado incumprimento das convenções. As queixas e reclamações são dois mecanismos com implicações ligeiramente distintas (que serão abordadas adiante) e ambas podem ser apresentadas quer pelos governos dos países-membros da OIT, quer por organizações de empregadores e trabalhadores. A presente análise inscreve-se neste contexto. Para este efeito, procedemos à inventariação e

---

<sup>5</sup> A Constituição da Organização Internacional do Trabalho foi adoptada em 1919. Posteriormente, foi revista em 1922, 1934 e 1945. O texto actualmente em vigor teve início a 20 de Abril de 1948. Foi redigida pela Comissão da Legislação Internacional do Trabalho, composta por representantes de nove países, incluindo delegados de trabalhadores e de empregadores, presidida pelo Presidente da Federação Americana do Trabalho (AFL). A Constituição tem um Anexo, a Declaração de Filadélfia, adoptada em 1944, onde figuram os princípios fundamentais da Organização.

<sup>6</sup> Em 1969, por ocasião de seu quinquagésimo aniversário, a Organização Internacional do Trabalho foi distinguida com o Prémio Nobel da Paz, tendo o Presidente do Comité do Prémio nobel afirmado que a OIT era “uma das raras criações institucionais das quais a raça humana podia orgulhar-se” (cf. Quadros, 2009).

análise dos processos das queixas e reclamações referentes a Portugal, no período entre 1919 e 2007, decorrentes do alegado incumprimento da aplicação das convenções. Como veremos, um maior enfoque da análise será feito entre 1960 e 2007, pois os mecanismos de controlo especial – apesar de se encontrarem, *grosso modo*, previstos na Constituição da OIT - apenas foram instituídos formalmente a partir dos anos cinquenta do séc. XX. Paralelamente a esta questão formal, o contexto político vivido em Portugal entre os anos trinta e o fim dos anos sessenta constituiu um contexto inibidor de liberdades, de abertura de Portugal ao exterior e de desenvolvimento de um sistema de relações laborais justo e livre (ao abrigo dos princípios da OIT), o que trouxe limitações na possibilidade de regulação dos conflitos ao nível internacional e na influência da OIT enquanto agente de produção normativa.

Considerando que as transformações e tensões emergentes no sistema de relações laborais encontram expressão e voz nestes mecanismos, o recurso por parte dos actores nacionais ao sistema de queixas e reclamações da OIT torna-se uma variável relevante para a configuração do sistema de relações laborais português. Com efeito, e ao contrário da maior parte dos países escolhidos para a nossa análise comparativa (países do mundo ocidental) onde a institucionalização dos sistemas de relações laborais ocorreu no período do pós-guerra e encontrou a sua sustentabilidade no contexto de expansão dos Estados-providência e de alargamento dos direitos de cidadania laboral e social, o sistema de relações laborais português foi sujeito às dinâmicas dos processos de transição e consolidação democráticas e de re-institucionalização do próprio sistema.

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

Seguindo uma lógica qualitativa e intensiva de investigação recorreu-se, numa primeira fase, à análise documental e de conteúdo dos processos das queixas e reclamações. Para este efeito, construímos e aplicámos um guião para cada um dos processos e recorreremos às seguintes fontes de informação<sup>7</sup>: processos das queixas/reclamações dos arquivos do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social<sup>8</sup>; Boletins Oficiais do *Bureau International du Travail* (BIT) anuais (1960 a 2007); e o sítio electrónico da OIT<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> O guião de análise contemplou os seguintes indicadores de análise: Sujeitos; Datas; N.º do processo; Classificação; Âmbito; Objecto da Queixa; Decisão Final da OIT (conclusões e recomendações); Duração do Processo; Efeitos Práticos; Queixas a decorrer em simultâneo outras instâncias internacionais; Outra informação relevante.

<sup>8</sup> Contemplam todos os documentos sobre o assunto trocados entre os sindicatos e a OIT, os sindicatos e o governo português, o governo português e a OIT.

<sup>9</sup> Consultado entre 2005 e 2008, período em que decorreu o projecto de investigação enquadrador deste trabalho.

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

## **1. O espaço transnacional e a regulação dos conflitos de trabalho**

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

O reconhecimento do conflito de trabalho no plano internacional como direito humano encontra-se espelhado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) adoptada em 1948, nomeadamente no artigo 23º que consagra o direito a formar sindicatos para a protecção dos interesses dos trabalhadores.

A identificação da liberdade de associação, de constituir sindicatos e de conduzir negociações colectivas enquanto matérias constitutivas dos direitos fundamentais dos trabalhadores encontram-se também elencadas no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966, na Declaração Universal dos Direitos Civis e Políticos (1966) e na Carta Social Europeia Revista (1996). Estes diplomas espelham o compromisso da sociedade com a defesa das liberdades públicas fundamentais e dos direitos individuais indispensáveis ao livre exercício dos direitos sindicais. A defesa deste compromisso é crucial na Constituição da OIT e no Código Internacional do Trabalho.

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

No plano internacional, os pactos e agências transnacionais de regulação com incidência laboral têm convergido numa linha orientadora comum relativa às formas de composição da conflitualidade laboral assente em três ideias: promoção do diálogo social e da auto-composição; incremento das formas alternativas de resolução dos litígios (RAL); e desenvolvimento de mecanismos de prevenção.

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

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

O sistema pós-guerra foi marcado por um conjunto de mudanças, mudanças essas que operaram a nível económico, político, social sob a égide da globalização. Perante uma economia global, cujos riscos estão inerentes a este processo, foi preciso compreender as mudanças tecnológicas profundas, as mudanças a nível do estabelecimento de novos parâmetros económicos, mudanças políticas, nos mercados de capitais, mudanças na perspectiva de encarar o Estado como essencial na economia e, conseqüentemente, as mudanças nas relações laborais.

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

Propõe-se, no entanto, uma leitura mais sólida da visão apelando à perspectiva das relações industriais que põe o acento tónico na interacção laboral, na gestão e no papel do Estado na construção de normas operacionais (Dunlop, 1993); à perspectiva do pluralismo legal que dá ênfase à necessidade de entender como as múltiplas normas sobrepostas podem afectar vários campos sociais semi-autónomos (Arthurs, 1998); e à perspectiva do regime internacional (Krasner, 1983).

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

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

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

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

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

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

Para além da defesa do direito preventivo e tendo sempre em atenção o actual contexto de globalização e de transição de muitos países para economias de mercado, sugerem-se reformas aos clássicos métodos de resolução dos conflitos - a negociação colectiva; a conciliação; a mediação; a arbitragem; e as decisões judiciais - de modo a permitir a sua adaptação às novas realidades do mundo laboral. Por exemplo, de entre as limitações imputadas aos tribunais, aponta-se o seu insuficiente conhecimento do mundo do trabalho, os elevados custos da litigação, o carácter excessivamente contencioso das decisões, a ausência do sentido de compromisso, a boa capacidade para decidir sobre questões jurídicas, mas não sobre os verdadeiros problemas que põem em causa as futuras relações entre as partes e, finalmente, as dificuldades de acesso aos tribunais (vd. Ferreira, 2005). As limitações reconhecidas aos órgãos jurisdicionais conduzem a propostas para a realização de estudos aprofundados sobre o funcionamento dos tribunais de trabalho e instâncias similares de forma a torná-los mais acessíveis e melhorar a confiança no seu desempenho.

Quanto ao papel desempenhado pela OIT, enquanto agência de regulação transnacional dos conflitos laborais, deve ser mencionado o conjunto de procedimentos de reclamações e queixas, a constituição de comissões de inquérito, a actividade do Comité de Liberdade Sindical, e os mecanismos de implementação dos *core labour standards*. Presentes em todas estas

modalidades de encaminhamento de conflitos laborais estão os parceiros sociais, pelo que a actividade da OIT, enquanto forma de resolução de conflitos laborais, está directamente relacionada com o princípio associativo e do diálogo social<sup>10</sup>.

## 2. O sistema de controlo especial da OIT

Neste ponto dedicado à análise dos órgãos de controlo especial da OIT revelam-se ainda as “opções” (Aliston e Heenan, 2004) e as “vertentes” (Blanpain, 2004) utilizadas pela OIT na produção, implementação e controlo das normas internacionais do trabalho. O acompanhamento e controlo da efectividade das normas internacionais do trabalho através dos órgãos do sistema de controlo especial – Comitê da Liberdade Sindical, Comissão de Inquérito e Comissão de Investigação e Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical – enquadram-se no “sistema tradicional de actuação da OIT” (Aliston e Heenan, 2004) de base legal (Blanpain, 2004), podendo admitir-se genericamente que eles replicam no plano transnacional a lógica de adjudicação ou intervenção por terceira parte na resolução dos conflitos típica dos sistemas nacionais. Neste sentido, os órgãos de controlo especial podem ser perspectivados como uma “instância de recurso” transnacional para os conflitos laborais gerados no espaço nacional. Quando surgiram, estes procedimentos trouxeram inovação tanto à ordem internacional como às ordens nacionais (Sussekind, 2000).

Após 1989, terminada a Guerra Fria, e na sequência de uma aceleração das forças da globalização, a OIT tornou-se mais atenta à necessidade do cumprimento efectivo dos direitos fundamentais do trabalho, expressos nas matérias sobre a abolição do trabalho forçado e do trabalho infantil, a liberdade sindical e a negociação coletiva, a discriminação em matéria de emprego e profissão, a promoção do emprego digno e a globalização justa<sup>11</sup>. Neste contexto, em 1998, foi adoptada a Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho

<sup>10</sup> Também a actividade do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, no domínio laboral, deve ser referida, porquanto têm sido proferidas importantes decisões em matérias como a dos direitos de circulação dos trabalhadores, de discriminação entre homens e mulheres, de discriminação sexual e em matérias relativas à morosidade, associada a processos a correr nos tribunais nacionais. Sem estarmos perante uma forma agilizada de acesso ao tribunal europeu dos direitos do homem em matéria laboral, dadas as limitações processuais, impeditivas de um acesso mais generalizado, as decisões e sentenças proferidas pelo tribunal europeu, devem ser mencionadas pelo seu carácter inovador de potencial procura que venha a ser promovida no futuro. No domínio formal não judicial e associada à violação dos direitos da Carta Europeia em matéria laboral, em domínios como o do trabalho infantil, horários de trabalho e discriminação, deve também assinalar-se a possibilidade de apresentação de queixas à Comissão Europeia, por sindicatos, ONG ou trabalhadores (Ferreira, 2005).

<sup>11</sup> As 8 convenções fundamentais: Convenção nº 87 – Sobre Liberdade Sindical e Protecção do Direito de Sindicalização; Convenção nº 98 – Sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva; Convenção nº 29 – Sobre Trabalho Forçado; Convenção nº 105 – Sobre Abolição do Trabalho Escravo; Convenção nº 138 – Sobre a Idade Mínima para o Trabalho; Convenção nº 182 – Sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil; Convenção nº 100 – Sobre a Igualdade de Remuneração; Convenção nº 111 – Sobre a Discriminação no Emprego e na Profissão. A par destas, há ainda 4 convenções prioritárias: Convenção nº 81 – Sobre a Inspeção do Trabalho; Convenção nº 129 – Sobre a Inspeção no Trabalho da Agricultura; Convenção nº 144 – Sobre a Consulta Tripartida; Convenção nº 122 – Sobre a Política de Emprego. Cf. OIT.

(OIT, 1998b). As convenções da OIT nestas matérias fundamentais estabelecem os patamares mínimos a partir dos quais os Estados devem organizar o seu ordenamento jurídico e traduzir essas regulações na construção de uma sociedade mais digna e justa.<sup>12</sup> Como referiu Jean-Claude Javillier durante o Fórum Internacional sobre Direitos Humanos e Direitos Sociais de 2004, “implementar não é só ratificar, e sim, posteriormente, implementar a vida das normas, incorporar, apropriar-se no terreno nacional dessas normas” (Javillier, 2004: 142).<sup>13</sup>

No caso de países democráticos, como Portugal, onde já ocorreu uma forte endogeneização das normas internacionais do trabalho, muito para além das convenções fundamentais e prioritárias, a formulação de queixas e a sua remissão para os órgãos de controlo especial mantém a lógica adversarial dos parceiros sociais nacionais. O “esgotamento” do sistema nacional de resolução dos conflitos e do diálogo social no plano nacional encontra um equivalente funcional adjudicativo nos mecanismos de controlo especial, estando a sua mobilização fortemente vinculada à tradição e padrão dos sistemas de relações laborais nacionais. Os momentos de maior crise e conflitualidade sociais nacionais podem igualmente induzir a procura dos mecanismos do sistema de controlo especial.

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

No âmbito do controlo especial da aplicação das normas da OIT (convenções e recomendações), destaca-se o procedimento das reclamações e queixas apresentadas por organizações de empregadores e trabalhadores, e por Governos, relativamente ao incumprimento de convenções ratificadas por um país membro. Vejamos algumas características dos órgãos do sistema de controlo especial responsáveis por este tipo de controlo: Comité da Liberdade Sindical; Comissão de Inquérito; e Comissão de Investigação e Conciliação em matéria de Liberdade Sindical<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Em 2004, o papel da OIT na promoção de estratégias para uma globalização justa foi reforçado pelo Relatório da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização (OIT, 2005).

<sup>13</sup> O mecanismo do Controlo Regular não se encontra em análise no presente trabalho. Ainda assim, é de referir alguns dados sobre o impacto da sua actividade. Um levantamento realizado entre 1964 e 2004 dá conta de mais de 2.300 casos de progressos na aplicação de Convenções ratificadas. Mais de 150 países tomaram medidas concretas de harmonização do seu ordenamento sócio-jurídico de acordo com as recomendações da OIT (cf. OIT, 2007b).

<sup>14</sup> Para uma análise mais detalhada dos mecanismos de controlo, consultar Manual de procedimentos relativos às Convenções e Recomendações Internacionais do Trabalho (2010), em [http://ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS\\_192621/lang--en/index.htm](http://ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_192621/lang--en/index.htm)



O *Comité da Liberdade Sindical* (CLS) surge no âmbito da instituição de procedimentos especiais nos anos cinquenta. Caso as alegações de uma queixa ou reclamação se refiram à violação dos direitos sindicais, o caso poderá ficar à apreciação deste órgão. As alegações podem ser apreciadas independentemente da ratificação das convenções referentes a esses direitos, uma vez que a Constituição da OIT consagra o princípio da liberdade sindical e os direitos sindicais como fundamentais. Este Comité é constituído por um presidente independente, por 3 membros titulares e 3 membros suplentes de cada um dos seus grupos – governamental, empregador e trabalhador. Os seus encontros ocorrem anualmente em Março, Maio e Novembro, e os seus relatórios são publicados no Boletim Oficial do BIT. Desde a sua criação, o CLS já analisou mais de 2300 casos e mais de sessenta países espalhados nos cinco continentes tomaram medidas com base em recomendações formuladas pelo CLS, registando uma evolução positiva em matéria de liberdade sindical nos últimos anos (OIT, 2007b).

A *Comissão de Investigação e Conciliação em matéria de Liberdade Sindical* pode apreciar também as queixas e reclamações da responsabilidade do Comité da Liberdade Sindical. Os processos são levados a esta Comissão pelo Conselho de Administração da OIT. Trata-se de uma Comissão criada em 1950 com o acordo do Conselho Económico e Social das Nações Unidas. É constituída por 9 personalidades independentes (nomeadas pelo Conselho de Administração). Em princípio, esta Comissão não pode examinar nenhum caso sem a autorização prévia do país-membro visado. Não há excepção a esta regra salvo no caso em que o governo tenha ratificado as convenções relativas à liberdade sindical. É preparado um relatório com as recomendações e o Conselho de Administração da OIT pode solicitar aos governos que levem em conta as recomendações feitas e que informem sobre as medidas que vão sendo adoptadas.

A *Comissão de Inquérito* é um órgão instituído pelo Conselho de Administração da OIT caso os governos dos países visados não respondam de modo satisfatório às queixas e às reclamações. É também o órgão responsável pela apreciação das queixas apresentadas entre Estados-membros da OIT. Esta Comissão é composta por personalidades independentes. Trata-se do órgão mais alto de investigação da OIT, e normalmente é constituída quando um Estado-membro é acusado de violações graves e repetidas, recusando-se a aplicar uma solução. Até Março de 2015, foram constituídas 13 comissões de inquérito, acompanhadas de relatórios finais sobre os casos (cf. *Normlex, Complaints/Commissions of Inquiry* Art.º 26, OIT).

Para além de existirem três órgãos de controlo especial, os procedimentos das queixas e das reclamações não são exactamente iguais. O procedimento das reclamações é regulado pelos artigos 24.º e 25.º da Constituição da OIT. É conferido o direito às organizações profissionais de empregadores ou de trabalhadores, de apresentar uma reclamação ao Conselho de Administração do BIT<sup>15</sup> “nos termos da qual um dos Membros não assegurou de forma satisfatória

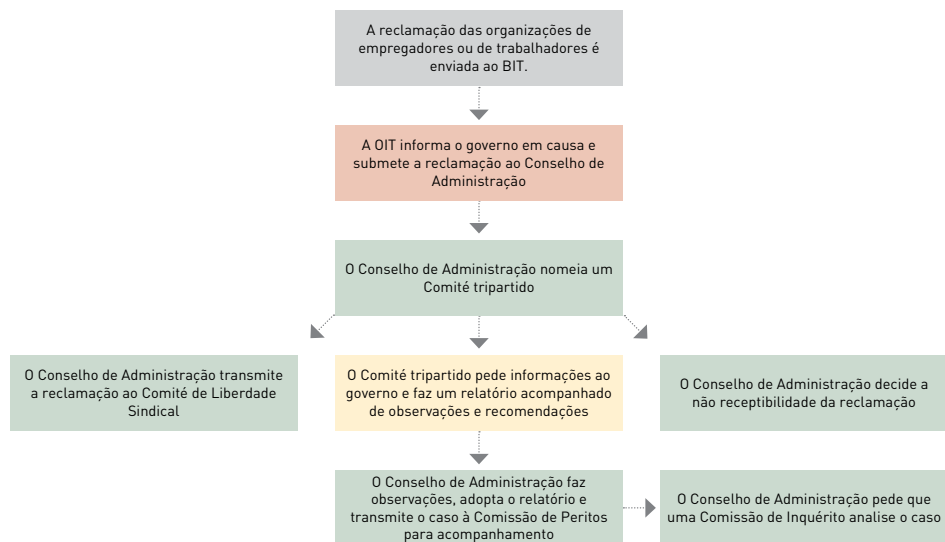
---

<sup>15</sup> Podem apresentar uma reclamação as organizações de trabalhadores e de empregadores, nacionais ou internacionais, conforme o artigo 24.º da Constituição da OIT. Os indivíduos não podem dirigir uma reclamação directamente ao BIT mas podem transmitir as informações à sua organização de trabalhadores ou de empregadores.

a execução de uma convenção à qual o dito Membro aderiu”, podendo “ser transmitida pelo Conselho de Administração ao Governo em causa e este Governo poderá ser convidado a prestar sobre o assunto as declarações que considere convenientes” (*Constituição da OIT*, art. 24º). De seguida, poderá ser criado um comité tripartido, composto por três membros do Conselho de Administração, que irá analisar a reclamação e a resposta do governo. É elaborado um relatório que posteriormente é submetido ao Conselho de Administração. Neste relatório, precisam-se os aspectos jurídicos e as práticas em causa, avaliam-se as informações apresentadas e elaboram-se recomendações. O procedimento das reclamações é confidencial e o Conselho de Administração poderá decidir: a) pelo arquivamento da reclamação, b) pela adopção do procedimento previsto para as queixas, ou c) pela publicação da reclamação e da sua resposta (se houver).

Nos casos em que as reclamações não são arquivadas, a Constituição assegura que, caso o governo visado não envie “nenhuma declaração dentro de prazo razoável, ou se a declaração enviada não parecer satisfatória ao Conselho de Administração, este último terá o direito de tornar pública a reclamação recebida e, se for caso disso, a resposta dada” (*Constituição da OIT*, art. 25º)<sup>16</sup>. Se a reclamação se reporta à aplicação das convenções n.º 87 e 98 (matéria de Liberdade Sindical), normalmente, o Comité da Liberdade Sindical é o órgão encarregado da sua análise. A seguir apresenta-se o diagrama do procedimento da reclamação<sup>17</sup>.

**Figura 1 – Procedimento da reclamação**



Fonte: OIT

<sup>16</sup> Sublinhe-se que o acto de publicação é um acto de pressão e de sanção moral ao Estado-membro visado para que adopte medidas em conformidade com os princípios da OIT.

<sup>17</sup> Adaptado de *As Regras do Jogo*, OIT [2007b: 81].

O procedimento das queixas é regulado pelos artigos 26.º ao 34.º da Constituição da OIT. Pode ser apresentada uma queixa contra um Estado-membro que não aplicou uma convenção ratificada, por um outro país que tenha ratificado essa mesma convenção. Pode também ser apresentada por um delegado à Conferência, ou pelo próprio Conselho de Administração.

Depois de receber a queixa, o Conselho de Administração pode nomear uma Comissão de Inquérito composta por três membros independentes, que irá proceder a uma análise aprofundada da queixa, de modo a formular recomendações quanto às medidas a tomar para resolver o conflito em causa. Se um país se recusar a levar em conta as recomendações feitas, o Conselho de Administração pode tomar as medidas previstas na Constituição da OIT, segundo as quais “se qualquer Membro não se conformar, no prazo prescrito, com as recomendações eventualmente contidas quer no relatório da Comissão de Inquérito, quer na decisão do Tribunal Internacional de Justiça, consoante os casos, o Conselho de Administração poderá recomendar à Conferência uma medida que lhe pareça oportuna para assegurar a execução dessas recomendações” (art.33.º, *Constituição da OIT*).

Estas medidas, por via do artigo 33.º, foram utilizadas pela primeira vez na história da OIT no ano 2000 (OIT, 2007b). Neste caso, o Conselho de Administração pediu à Conferência Internacional do Trabalho que tomasse medidas de modo a coagir o Myanmar a acabar com a presença de trabalho forçado no seu território. Em 1996, foi apresentada uma queixa nos termos do artigo 26.º da Constituição da OIT, pela violação da convenção n.º29 (Trabalho Forçado, 1930). Na altura, a Comissão de Inquérito nomeada apurou que havia o recurso generalizado e sistemático de trabalho forçado nesse país.

Para se perceber melhor as diferenças formais entre queixas e reclamações, apresenta-se a seguir o diagrama do procedimento das queixas <sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Adaptado de *As Regras do Jogo* (OIT, 2007b: 83-85)

**Figura 2 – Procedimento das queixas**



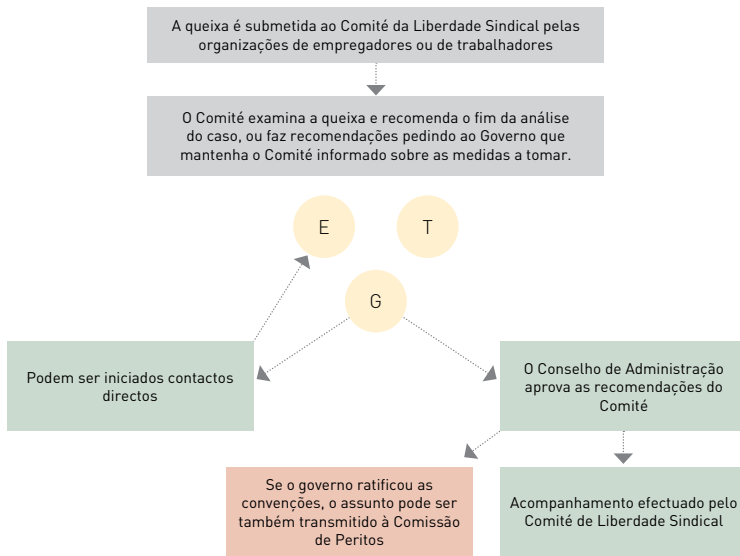
Fonte: OIT

No que respeita às queixas em matéria de liberdade sindical, importa recordar que a liberdade sindical e a negociação colectiva são princípios fundadores da OIT. Após a adopção da convenção n.º87 (liberdade sindical e a protecção do direito sindical) e da convenção n.º 98 (direito de organização e de negociação colectiva), a OIT instituiu que esses princípios deveriam ser submetidos a um outro procedimento de controlo para garantir que serão também respeitados pelos países que não tenham ratificado essas convenções. Assim, em 1951 foi instituído o Comité da Liberdade Sindical, um órgão encarregue de analisar as queixas que apenas se reportem a violações dos princípios da liberdade sindical, mesmo que o Estado em causa não tenha ratificado essas convenções. As queixas são apresentadas pelas organizações de trabalhadores ou de empregadores contra um Estado-membro.

Como referimos anteriormente, o Comité de Liberdade Sindical é instituído pelo Conselho de Administração da OIT. Trata-se de um órgão composto por um presidente independente, por três representantes dos empregadores e por três representantes dos trabalhadores. Caso a queixa possa ser recebida (válida nos termos formais), inicia-se um processo de diálogo com o governo do país visado. Se o CLS concluir que existe violação das normas ou dos princípios relativos à liberdade sindical, este órgão prepara um relatório, submete-o ao Conselho de Administração e formula recomendações sobre o modo de resolução do caso em análise. O

governo é convidado a levar em conta e a implementar as recomendações do CLS. Se o país em causa ratificou as convenções, a Comissão de Peritos tratará dos aspectos legislativos. O CLS pode igualmente optar por propor um procedimento de contactos directos com o governo visado, nomeadamente com os responsáveis governamentais e os parceiros sociais. Para resumir o procedimento formal das queixas em matéria de liberdade sindical, a seguir apresenta-se um diagrama<sup>19</sup>.

**Figura 3 – Procedimento das queixas em matéria de liberdade sindical**



Fonte: OIT

### 3. Análise comparativa das queixas e reclamações

Com vista à realização de uma análise comparativa e para situar o caso português no panorama internacional, inventariou-se o total das queixas e reclamações dirigidas à OIT para um conjunto de países da União Europeia (15), para o período entre 1974 e 2007<sup>20</sup>. Para perceber o peso destes casos em relação ao universo total dos casos, fizemos também um levantamento para o período anterior a 1974 (Quadro 1). O universo dos casos analisados inclui as queixas e

<sup>19</sup> Adaptado de *As Regras do Jogo* (OIT, 2007b: 83-85).

<sup>20</sup> Fonte: "LibSynd, Base de dados do Comité da Liberdade Sindical", Organização Internacional do Trabalho. <http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/index.htm>

as reclamações que envolvem apenas as convenções fundamentais sobre a Liberdade Sindical (C.87; C.98)<sup>21</sup> e que foram submetidas à consideração do Conselho de Administração<sup>22</sup>.

### Quadro 1 – Queixas e Reclamações, União Europeia (15)<sup>23</sup>

Países	Período 1974-2007	Casos 1974-2007	Período 1919-2007	Casos 1919-2007
1. Espanha ES	1974- 2002	51	1952-2002	216
2. Grécia GR	1974-2003	45	1951-2003	161
3. Portugal PT	1980-2005	25	1961-2005	34
4. Reino Unido UK	1976-2004	23	1951-2004	178
5. Dinamarca DK	1985-2005	17	1958-2005	18
6. França FR	1974-2002	10	1951-2002	73
7. Bélgica BE	1974-2003	6	1954-2003	17
8. Alemanha DE	1984-1994	4	1954-1994	15
9. Itália IT	1975; 1979	2	1951-1979	9
10. Suécia SE	1994;2001	2	1969-2001	3
11. Holanda NL	1988	1	1951-1988	7
12. Irlanda IE	1986	1	1965-1986	3
13. Luxemburgo LU	1998	1	1969; 1998	2
14. Áustria AT	-	-	1954-1963	3
15. Finlândia FI	-	-	1963	1

Fonte: Cálculos próprios com base na OIT

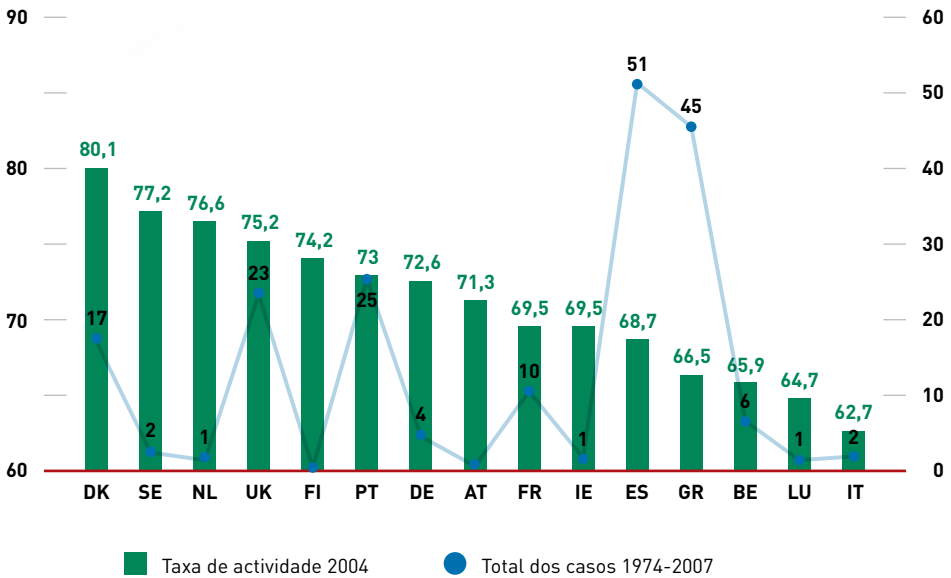
Tendo por base o objectivo da análise comparativa para os países da UE-15, apresentam-se a seguir os resultados de alguns cruzamentos estatísticos relativamente às queixas e reclamações. No gráfico seguinte pode observar-se o número total de queixas e reclamações registadas entre 1974 e 2007 e as taxas de actividade dos países da UE-15 em 2004.

<sup>21</sup> A OIT contempla mais 5 convenções [não fundamentais] sobre liberdade sindical: C.11 (Direito de Associação e Coligação dos Trabalhadores Agrícolas), C. 84 (Liberdade Sindical nos Territórios Não-Metropolitanos, 1947); C.135 (Representantes dos Trabalhadores, 1971); C.151 (Relações de Trabalho na Função Pública, 1978); C.154 (Negociação Colectiva, 1981). Sendo o princípio da liberdade sindical um dos pilares fundamentais para a prossecução dos objectivos da OIT, consagrado desde a sua fundação, além das convenções sobre liberdade sindical, existem numerosas recomendações e resoluções, destacando-se pela sua importância a que se refere à independência do movimento sindical (1952) e a relativa à relação entre os direitos sindicais e as liberdades públicas essenciais ao exercício daqueles direitos (1970).

<sup>22</sup> Excluem-se as queixas entre países e as reclamações sobre outras convenções para além destas. Mesmo no âmbito da liberdade sindical, nem todas as reclamações estão na base de dados do Comité da Liberdade Sindical, porque só se encontram publicitadas as reclamações que «subiram» à consideração do Conselho de Administração. Por exemplo, no caso Português, apenas duas reclamações se encontram nessa base. No entanto houve muitas mais sobre liberdade sindical que não estão publicitadas e que apenas se encontrarão estudando os processos físicos no arquivo da DGERT/MTSS.

<sup>23</sup> Os períodos registados para cada país correspondem às datas do primeiro caso e do último caso.

**Gráfico 1 – Taxa de actividade (2004) e n.º de queixas e reclamações (1974-2007)**



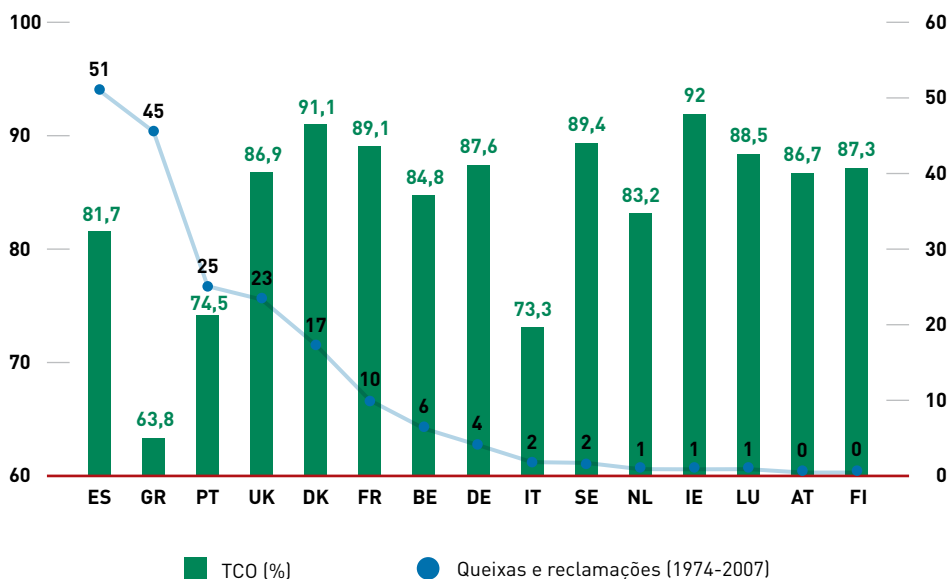
Fonte: Cálculos próprios com base em OIT e DGERT/MTSS; Eurostat

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

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

Uma análise semelhante foi aplicada à percentagem de trabalhadores por conta de outrem (TCO) em 2005 e ao número de queixas e reclamações registadas entre 1974 e 2007 para os países da UE-15.

**Gráfico 2 – Número de queixas e reclamações (1974-2007) e % TCO (2005)**



Fonte: Cálculos próprios com base em OIT; DGERT/MTSS; Eurostat

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

A influência do papel dos factores exógenos sobre o sistema nacional de resolução dos conflitos faz-se sentir do duplo ponto de vista da produção de referenciais normativos orientadores e da intervenção directa na resolução dos conflitos. Ao contrário da maior parte dos exemplos em que a institucionalização dos sistemas de relações laborais ocorreu no período do pós-guerra e encontrou a sua sustentabilidade no contexto de expansão dos Estados-Providência e de alargamento dos direitos de cidadania laboral e social, o sistema de relações laborais português foi sujeito ao “curto-circuito histórico” introduzido pelo 25 de Abril de 1974. A centralidade do Estado na regulação das relações laborais, herdada do corporativismo, ao ser confrontada com os processos de transição e consolidação para a democracia, evidenciou a necessidade de rever as funções e papéis desempenhados pelo Estado no domínio da arbitragem social dos conflitos de trabalho.



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

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

No caso português, uma democracia relativamente jovem, a importância da OIT na orientação e fornecimento de quadros de referência para o sistema português de resolução dos conflitos adquire uma maior importância, atendendo a que a integração na UE apenas ocorreu em 1986, ao princípio comunitário da subsidiariedade e à falta de harmonização entre os diversos sistemas nacionais de resolução dos conflitos laborais.

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

Assim, a relevância da OIT deve ser perspectivada como uma forma de “reequilibrar” a relação Estado/sociedade civil no contexto do sistema de resolução dos conflitos de trabalho, no pós-25 de Abril, sobretudo quando estava em causa o reposicionamento do papel do Estado na sua função de arbitragem social visando diminuir o peso da sua intervenção na resolução dos conflitos (Ferreira, 2002 e 2005).

Deve mencionar-se, de acordo com Ferreira (2002; 2005), a crítica dirigida pela OIT ao mecanismo da arbitragem obrigatória prevista no Decreto-lei 209/92, formulada pela Comissão de Liberdade Sindical e Negociação Colectiva em 1994, que teve como origem a queixa apresentada pela CGTP a este órgão da OIT. O ponto controverso nesta modalidade de arbitragem de acordo com o parecer da OIT radica no facto de a legislação em apreço permitir a uma das partes em conflito ou aos poderes públicos impor unilateralmente o recurso à arbitragem obrigatória o que não favorece a negociação colectiva. Assim foi solicitado ao Governo português

que tomasse medidas para modificar a legislação relativa à arbitragem obrigatória “de modo que a legislação seja elaborada em conformidade com a Convenção n.º 98 e que as partes não possam decidir de outro modo, a não ser recorrendo conjuntamente à arbitragem obrigatória” (OIT/*Observation*,1999).

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

Maria de Fátima Falcão de Campos (1994) fez um trabalho pioneiro na análise das queixas apresentadas contra o Governo Português ao órgão instituído na OIT para controlar a aplicação dos princípios sobre liberdade sindical – o Comité da Liberdade Sindical. Começou por descrever as fontes internacionais de direito no domínio da liberdade sindical, nomeadamente as Convenções da OIT que constituem os textos básicos sobre essa matéria e o sistema de controlo específico dos direitos sociais. Analisou ainda o direito interno português no âmbito da liberdade sindical e as queixas contra o Governo português apreciadas pelo Comité da Liberdade Sindical. A partir da análise das queixas e respectivo contexto económico e social em que ocorreram, procurou explicar as razões de fundo que terão presidido à sua formulação. Finalmente, analisou os princípios fundamentais das decisões do Comité da Liberdade Sindical. A presente análise actualiza e desenvolve o trabalho iniciado por Campos (1994) nesta vertente da relação entre Portugal e a OIT. Vejamos no ponto seguinte uma análise mais detalhada para o caso português.

#### **4. Portugal e o controlo especial da OIT**

Antes de 1974, devido ao contexto político e económico repressivo das liberdades, os interesses antagónicos entre os actores não chegavam a ter uma resposta concertada, nem no plano da lei, nem da prática. A Constituição do Estado Novo instaurou a proibição da greve e do lock-out, e não havia liberdade para criação e funcionamento de organizações sindicais e patronais. A organização que era prevista era de tipo corporativo e sob a tutela estatal (Rodrigues, 2012). Este contexto colocava Portugal em destaque no plano internacional quanto ao desrespeito dos princípios fundamentais no trabalho. De facto, as limitações na liberdade sindical sempre foram limitações ao próprio funcionamento da OIT enquanto organização tripartida (Sussekind, 2000) o que justifica a atenção especial que as instâncias de controlo da OIT

costumam ter sobre esta matéria. Nesse período, apesar das queixas e dos litígios, Portugal não estagnou a sua produção normativa em consonância com as convenções da OIT. Para além de ter sido um dos membros fundadores da OIT, entre a Ditadura Militar e a Constituição do Estado Novo, Portugal chegou a ratificar 7 convenções da OIT, mostrando à comunidade algum interesse (pelo menos em teoria) em contribuir para a construção de um direito internacional do trabalho<sup>24</sup> e procurando assim alguma legitimidade na comunidade exterior (Torgal, 2009). Porém, como notou Rodrigues (2012), pelo menos até 1960 o “percurso de juridicização da esfera sócio-laboral, embora tímido e pouco evidente (...) foi sendo feito pela sociedade portuguesa, assumindo o Estado o protagonismo da criação normativa” (p.110).

Neste contexto, o recurso à OIT para a resolução de litígios sócio-jurídicos domésticos, tinha limitações. Assim, o incumprimento das normas internacionais era, na maioria dos casos, denunciado por actores externos: por exemplo, estruturas sindicais internacionais<sup>25</sup> ou outros países. A década entre 1961 e 1971 foi uma década que Portugal registou um elevado número de queixas e reclamações (9). No entanto, a maioria destes casos foi arquivada pela OIT, quer porque não tinham sustentação legal para serem resolvidos quer porque as circunstâncias políticas (e consequentemente sócio-jurídicas) mudaram com a queda do regime em 1974, o que fez desaparecer grande parte dos motivos dos litígios.

Relativamente às convenções do trabalho forçado nas colónias portuguesas da Guiné-Bissau, Angola e Moçambique, Portugal esteve no centro da crítica internacional durante vários anos. Foi apenas após a Segunda Guerra Mundial que Portugal começou a ratificar as convenções relativas ao trabalho forçado, sendo que a mais antiga, a convenção n.º 29 de 1930, foi apenas ratificada em 1956. A convenção n.º 105 de 1957 foi ratificada quase após a sua adopção, em 1959. Ainda assim, a primeira Comissão de Inquérito estabelecida na história da OIT ocorreu em Junho de 1961, na sequência de uma queixa da República do Gana contra Portugal, precisamente sobre esta matéria do trabalho forçado, uma situação que aproximou uma relação demaior vigilância entre a OIT e Portugal.<sup>26</sup> O Gana era um país membro da OIT que, tal como Portugal, tinha ratificado a convenção que previa a abolição progressiva da existência de trabalho forçado (adiante veremos este caso com maior pormenor).

---

<sup>24</sup> Em 1928, convenções N.º1 e N.º14 (duração do trabalho na indústria e descanso semanal na indústria); em 1929, convenções N.º 17, N.º18 e N.º19 (reparação de acidentes de trabalho, reparação de doenças profissionais e igualdade de tratamento entre trabalhadores estrangeiros e nacionais em matéria de acidentes de trabalho); e em 1932, convenções N.º 4 e 6 (trabalho nocturno de mulheres e de menores na indústria). Cf. Rodrigues (2012).

<sup>25</sup> Por exemplo, por parte da Federação Sindical Mundial (FSM), antiga confederação sindical com expressão na Ásia, América Latina e África.

<sup>26</sup> Para mais informações sobre este assunto ver o trabalho *Colonialism, forced labour and the International Labour Organization: Portugal and the first Commission of Inquiry*, da autoria de Oksana Wolfson, Lisa Tortell e Catarina Pimenta (s/d). Vd. também o trabalho realizado por Jerónimo, Miguel Bandeira e Monteiro, José Pedro (2014), “O império do trabalho. Portugal, as dinâmicas do internacionalismo e os mundos coloniais”, in Jerónimo, Miguel Bandeira e Pinto, António Costa (eds.) *Portugal e o fim do Colonialismo. Dimensões internacionais*, Edições 70, Lisboa: pp. 15-54.

No que respeita à matéria sindical, é apenas a partir de 1969 que começa a haver algumas mudanças na lei sindical em Portugal, o que resultou, em grande medida, da ratificação da convenção nº98 e da pressão da comunidade internacional na sequência nesse período de queixas e reclamações. Como analisou Rodrigues (2012), “para além do contexto interno, da evolução económica e social que impeliam à mudança, esta é uma das matérias em que a influência da OIT se fez sentir fortemente” (p.143).<sup>27</sup>

Após 1974, Portugal começou a desenvolver um contexto político mais favorável para a protecção dos direitos de cidadania laboral em consonância com os princípios da OIT de liberdade de expressão, de associação, participação democrática no interior das empresas e da afirmação dos pactos relativos aos direitos económicos, sociais e culturais e direitos civis e políticos (Ferreira 2009). Neste processo de institucionalização de uma democracia jovem e de maior liberdade de participação (e de contestação) a OIT, enquanto instância internacional na regulação dos conflitos, surge como um parceiro mais próximo para os actores nacionais. Portugal passou a ser visto com uma referência em matéria de reformas da legislação laboral e de política social (Quadros 2009). A par das reformas realizadas e de uma maior proximidade da OIT, a agitação social em Portugal também começou a ter maior expressão no recurso a queixas e reclamações contra o Governo português. A OIT passou a desempenhar um lugar mais presente como instância reguladora dos conflitos nacionais. Da inventariação de todos os processos das queixas e reclamações à OIT discrimina-se, de forma sumária, o volume total de casos (Quadro 2).

#### Quadro 2 - Queixas e Reclamações entre 1960 e 2007, Portugal<sup>28</sup>

Total	Tipo de processo	Actores		Casos arquivados
Total de processos: <b>53</b>	Reclamações: <b>20</b>	Organizações sindicais: <b>20</b>	3	Total de arquivamentos: <b>7</b>
	Queixas: <b>33</b>	Entre países: <b>1</b> (Portugal; Gana)	-	
		Org. sindicais: <b>32</b>	4	

Fonte: Cálculos próprios com base em OIT; DGERT/MTSS

<sup>27</sup> Há outros casos internacionais de impacto evidente das queixas e reclamações à OIT ao nível das mudanças nacionais. Por exemplo, no caso da Polónia, na década de oitenta, o Sindicato *Solidarnosc* conseguiu aglutinar um conjunto de insatisfações populares e na sequência de uma queixa apresentada à OIT, conseguiu reunir o poder necessário para derrubar o Governo Jaruzelski (Pache 2014, p.5228).

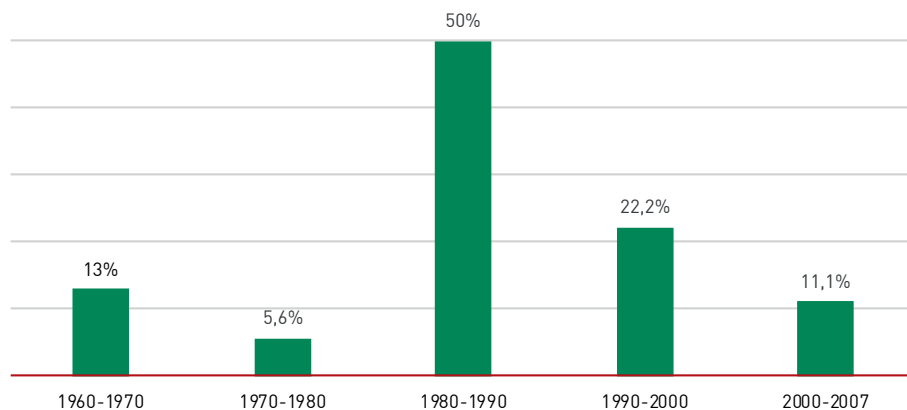
<sup>28</sup> Neste levantamento ficou excluída a única queixa que Portugal apresentou contra um país, a Libéria, a 31 de Agosto de 1961 por incumprimento da convenção Nº29 do Trabalho Forçado. Não foi incluída, pois estamos a nível das queixas contra o governo português, por incumprimento das convenções da OIT.

Como referimos, depois de 1974, a OIT – principalmente por via do Comité de Liberdade Sindical – começou a ter uma maior influência sobre o sistema de relações laborais português. 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. 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 à OIT 22 queixas por violação de direitos sindicais nesse período.

Entre 1974 e 2007, a fase em que se verificou o maior volume de queixas e reclamações foi entre 1987 e 1995, fase em que o Partido Social-Democrata esteve no poder de governação (Gráficos 3 e 4). São vários os factores que explicam a concentração num período de oito anos da maioria das queixas existentes. O período em questão está associado a um contexto de rescaldo de uma crise económica com forte incidência no sistema de emprego e a fenómenos como o da adesão à CEE (1986), às consequências de um segundo programa de estabilização do FMI (1983/84), ao início de processos de reconversão industrial, mudanças resultantes da introdução de novas tecnologias (Campos, 1994). O contexto político relativamente neoliberal, ilustrado, por exemplo, por diversas privatizações, o problema do atraso dos salários, a institucionalização da concertação social, a reconfiguração do padrão de relações industriais vividas na altura, as medidas relativamente ofensivas aos trabalhadores e aos sindicatos e o reconhecimento do direito dos funcionários públicos poderem negociar e participar na definição das suas condições de trabalho são algumas das tensões sociais e das mudanças vividas nesse período em Portugal (vd. Stoleroff 1988 e 1992).

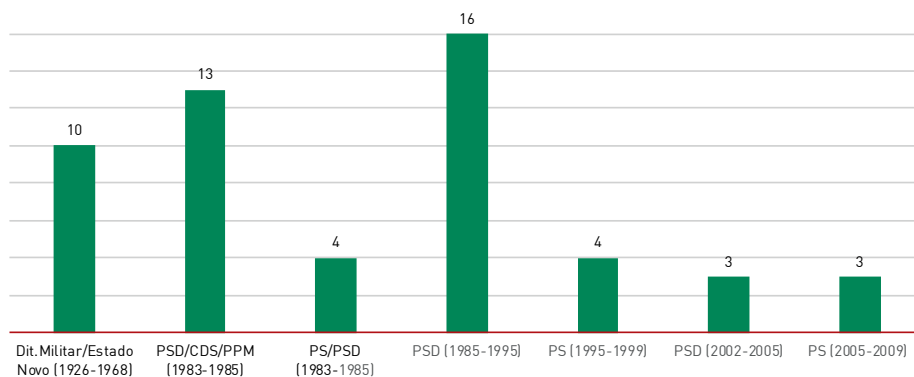
Para além destes factores que enfraquecem a acção reivindicativa dos trabalhadores acentua-se o pluralismo sindical e a competição entre a CGTP-IN e a UGT. Todos estes elementos concorrem para a hipótese de que as queixas apresentadas à OIT tenham funcionado como uma “válvula de segurança” da conflitualidade laboral num período de instabilidade no sistema de relações laborais em que se questionava o papel de regulação do Estado e aumentava o carácter pluralista do sistema de intermediação de interesses do lado do trabalho (Ferreira, 2005).

**Gráfico 3 – Distribuição das queixas e reclamações por décadas, Portugal (n=53)**



Fonte: Cálculos próprios com base em OIT; DGERT/MTSS

**Gráfico 4 – Distribuição do n.º de queixas e reclamações, por governos, Portugal<sup>29</sup> (n=53)**

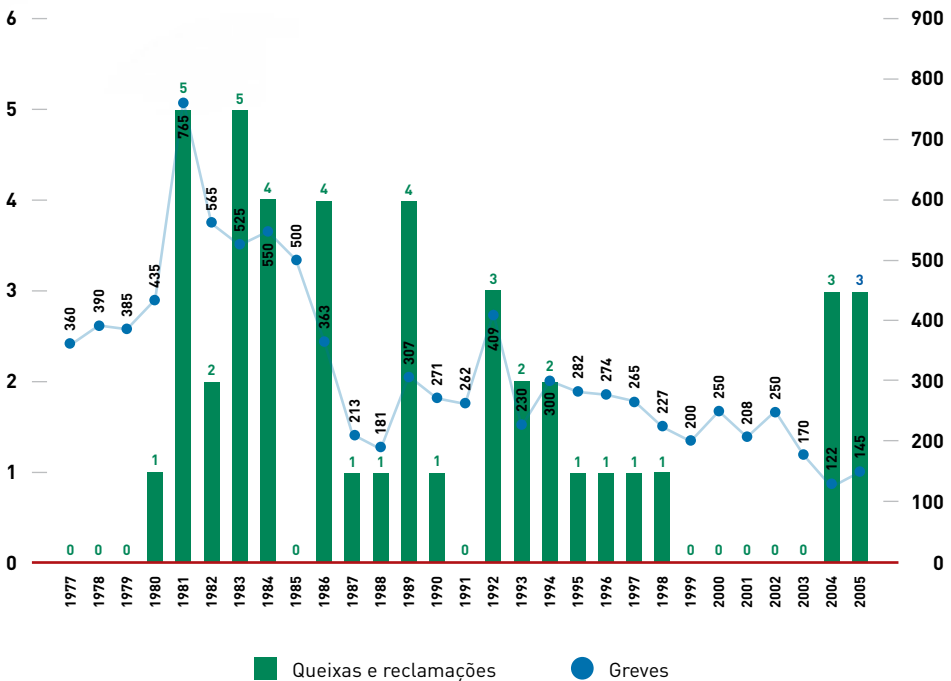


Fonte: Cálculos próprios com base em OIT; DGERT/MTSS; Portal do Governo

Colocamos a hipótese de que poderia haver uma tendência de relação entre o volume de queixas e reclamações à OIT e o número de greves, pois ambos são indicadores de rupturas e de tensões sociais em Portugal. No gráfico seguinte apresenta-se a evolução do número de queixas e reclamações entre 1977 e 2005, cruzando esta informação com os dados relativos a greves, para o mesmo período, referentes a Portugal (Gráfico 5).

<sup>29</sup> Por partidos políticos na governação.

**Gráfico 5 – Queixas/Reclamações e Greves (1977-2005), Portugal**



Fonte: Cálculos próprios com base em OIT; DGERT/MTSS

A observação do gráfico 5 permite identificar alguns anos em que se registam tendências de convergência entre as queixas e reclamações e as greves. A grande tendência de convergência ocorre em 1981, ano em que ocorreram simultaneamente o maior número de queixas e reclamações e greves (6 queixas e reclamações e 765 greves). Após uma tendência geral de decréscimo entre 1982 e 1988, regista-se um ligeiro acréscimo entre 1989 e 1992, ano em que ocorre um pico em termos de queixas e reclamações, convergindo com um elevado número de greves. Finalmente, no período entre 1992 e 2005 constata-se uma tendência geral de decréscimo. No entanto, em 2004 e 2005 verificou-se um ligeiro aumento do número de queixas e reclamações.

Relativamente aos temas das queixas e reclamações, verificamos que os casos reportam-se todos a direitos fundamentais<sup>30</sup>. Exceptua-se um caso que não refere nenhuma convenção em particular (e que ficou excluído desta contagem) e um caso que se enquadra no âmbito da

<sup>30</sup> Relembra-se que as matérias que constituem Direitos Fundamentais são as seguintes: Trabalho Forçado; Liberdade Sindical; Discriminação e Igualdade; Trabalho Infantil. Classificação atribuída pela Organização Internacional do Trabalho.

política de emprego, matéria prioritária e complementar, embora não fundamental. Os casos sobre Liberdade Sindical constituem a maioria (87%) do universo dos processos<sup>31</sup> (Quadro 3).

### Quadro 3 - Queixas e Reclamações por temas (1960-2007)

Temas	N.º de casos
Exclusivamente sobre Liberdade Sindical	47
Sobre Liberdade Sindical e simultaneamente sobre outras matérias. <sup>32</sup>	3
Exclusivamente sobre Trabalho Forçado	1
Exclusivamente sobre Discriminação	1
Exclusivamente sobre Política de emprego	1

Fonte: Cálculos próprios com base em OIT; DGERT/MTSS

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

## Reclamações

Relembrando, o procedimento das reclamações é regulado pelos artigos 24.º e 25.º da Constituição da OIT<sup>33</sup>. É conferido o direito às organizações profissionais de empregadores ou de trabalhadores, de apresentarem uma reclamação ao Conselho de Administração do BIT quando o Governo não assegura o cumprimento das convenções. No período em análise (até 2007), as 20 reclamações registadas distribuem-se entre as décadas de oitenta e de noventa. Há uma reclamação de

<sup>31</sup> Incluí-se o conjunto dos casos que foram também arquivados. Considera-se que os 53 processos constituem o universo das queixas e reclamações.

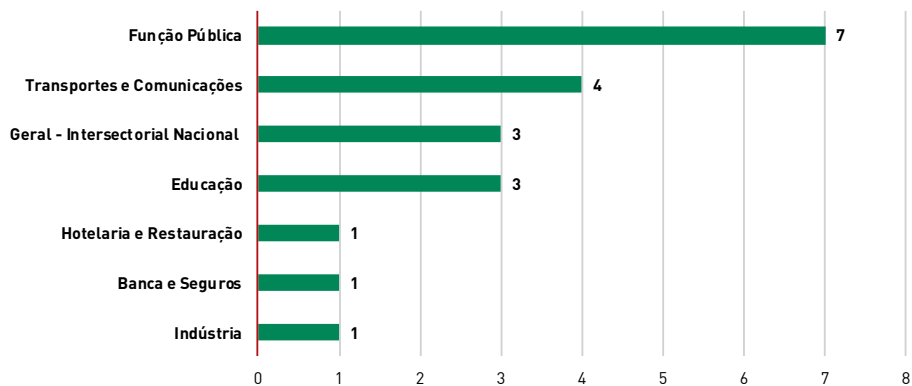
<sup>32</sup> Matérias tais como: Condições Gerais de Trabalho (salários, férias pagas), Discriminação, Trabalho forçado, Inspeção do trabalho.

<sup>33</sup> Todos os casos são dirigidos ao BIT como queixas. Quanto aos procedimentos, o facto de as alegações se referirem a direitos sindicais não faz com que o caso seja remetido directamente ao Comité da Liberdade Sindical (CLS). Internamente, consoante o que está em causa, o BIT discute a necessidade de os casos serem tratados ou não por esse órgão de controlo. Uma outra ressalva a fazer é que há uma discrepância entre o número de reclamações publicadas online e o número de reclamações que apresentamos neste trabalho. Isto explica-se porque só se encontram publicitadas as reclamações que «subiram» à consideração do Conselho de Administração. As restantes foi necessário estudar os processos nos arquivos da DGERT/MTSS.



2004 que foi tratada posteriormente pela OIT como uma queixa.<sup>34</sup> Quanto ao sector económico e à estrutura dos actores sindicais que dirigiram as reclamações à OIT, destacam-se as organizações sindicais dos sectores dos Transportes e Telecomunicações (através de sindicatos dos transportes marítimos e aéreos) e da Função Pública. Foram principalmente sindicatos individuais – profissionais ou de categoria – que submeteram os casos à OIT. O gráfico 6 sintetiza esta informação.

**Gráfico 6 - N.º de reclamações por sector da organização sindical, 1960-2007, Portugal (n=20)**



Fonte: Cálculos próprios com base em OIT; DGERT/MTSS

As reclamações dirigidas à OIT poderão reportar-se ao incumprimento de qualquer convenção, tanto em matéria de direitos fundamentais como noutras matérias. No caso português, as reclamações que versam sobre direitos fundamentais, remetem para os temas da “liberdade sindical”, do “trabalho forçado” e da “discriminação no trabalho e emprego”. As “condições de trabalho” (em particular, as questões salariais), o “emprego”, e a “administração do trabalho” (por via da Inspeção do Trabalho), são outras matérias que foram objecto de incumprimento e contestação por parte das organizações sindicais. Da análise dos temas das reclamações, destaca-se significativamente o tema da “liberdade sindical”, tema que representa mais de metade das reclamações. Uma análise detalhada permite-nos reagrupar as alegações dos casos – sobre Liberdade Sindical - de acordo com os seguintes sub-temas<sup>35</sup>:

<sup>34</sup> A título de uma breve actualização, já fora do período em análise neste trabalho, referimos apenas que entre 2007 e Março de 2015, a OIT regista mais 4 reclamações: 1) encerrada desde 2013, sobre a convenção n.º155 [Segurança e saúde dos trabalhadores, 1981], apresentada pela ASPP/PSP [Associação Sindical dos Profissionais da Polícia]; 2) pendente desde 2013, sobre as convenções n.º81 [Inspeção do trabalho, 1947], 129 [Inspeção do trabalho, agricultura, 1969] e 155 [Segurança e saúde dos trabalhadores, 1981], apresentada pela SIT [Sindicato dos Inspectores do Trabalho]; 3) pendente desde 2013, sobre a convenção n.º137 [Repercussões sociais dos novos métodos das operações portuárias, 1973], apresentada por várias organizações laborais ligadas ao ramo da Estiva; e 4) pendente desde 2014, sobre as convenções n.º29 [Trabalho forçado, 1930] e 111 [Discriminação, emprego e profissão, 1958], apresentada pela FNSTFPS [Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais]. Cf. [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50010:0::NO:::P50010\\_ARTICLE\\_NO:24](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50010:0::NO:::P50010_ARTICLE_NO:24)

<sup>35</sup> Estas categorias são também aplicadas à análise das queixas em matéria de liberdade sindical. São categorias de elaboração própria após uma análise de conteúdo às alegações das organizações sindicais. Campos (1994) também apresenta uma proposta de categorização dos temas das queixas em matéria de liberdade sindical: negociação colectiva na função pública; ingerência do Estado na negociação colectiva; direito de livre constituição de associações sindicais.

**1) Obstáculos à aquisição de direitos de organização e acção sindical:** reclamações que datam de 1981, e que são oriundas de organizações sindicais que reclamaram o direito à negociação colectiva, à sindicalização e ao exercício da actividade sindical nos locais de trabalho (vd. casos do Sindicato dos Trabalhadores da Aviação e Aeroportos, SITAVA/1981; e do Sindicato Livre dos Trabalhadores da Indústria de Bordados, Tapeçarias e Têxteis da Madeira, SLTIBTTM/1981);

**2) Obstáculos à acção sindical:** aqui as alegações referiram-se a situações de discriminação laboral, na base da pertença sindical e ao impedimento de reunião sindical no local de trabalho (casos da Federação dos Sindicatos da Hotelaria e Turismo, FESHOT/1989; e do Sindicato dos Trabalhadores do Município de Lisboa, STML/1997);

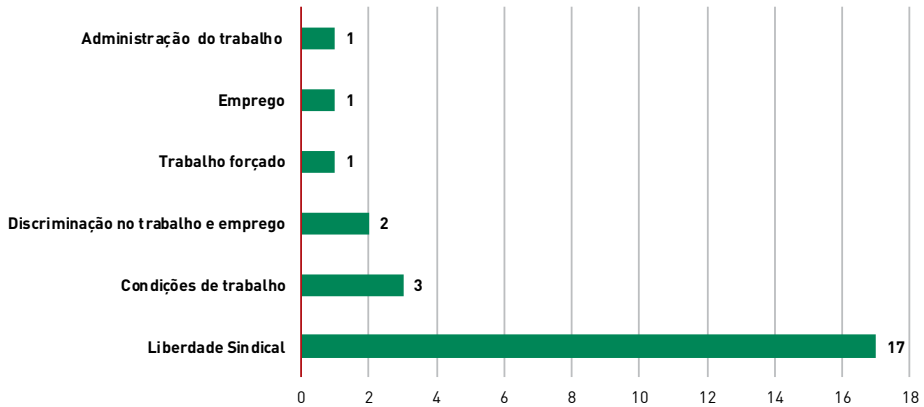
**3) Obstáculos à negociação colectiva/IRCT (Instrumentos de Regulamentação Colectiva do Trabalho):** as alegações foram de dois tipos: a) em contexto de negociações salariais dos funcionários públicos, onde se alegou que o Governo não dialogava com os parceiros sociais, interrompendo unilateralmente as negociações, rejeitando negociações suplementares ou desrespeitando prazos previamente estabelecidos (por exemplo, o caso do Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado, STE/2004); b) quando o Governo emitiu diplomas que extinguíam IRTC existentes ou não publicou os acordos negociados (por exemplo, o caso da Confederação Geral dos Trabalhadores-Intersindical, CGTP-IN/1988);

**4) Ausência de negociação no sector público:** no âmbito da Administração Pública, quando as alegações se referiram à ausência de negociação na implementação de diplomas que regulam, em particular, a matéria de carreiras e o sistema retributivo (por exemplo, o caso da Federação Nacional dos Professores, FENPROF/1989); e no âmbito das empresas públicas, quando as alegações se referiam à implementação de revisões salariais sem negociação ou acordo prévio (por exemplo, o caso da Confederação Geral dos Trabalhadores-Intersindical, CGTP-IN/1988);

**5) Crítica do mecanismo de resolução de conflitos na definição das condições de trabalho:** quando as alegações condenaram a insuficiência dos mecanismos legais reguladores da negociação colectiva na função pública, por não preverem uma resolução credível e pacífica dos conflitos neste sector (casos do Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado, STE/1990 e STE/1995).

Os temas gerais encontram-se sumarizados no gráfico seguinte (Gráfico 7).

**Gráfico 7 – Número de reclamações por temas, 1960-2007, Portugal<sup>36</sup>**



Fonte: Cálculos próprios com base em OIT; DGERT/MTSS

Após a reclamação ser remetida à OIT, iniciam-se trocas de pedidos de esclarecimento, fornecimento de informações complementares, e as organizações profissionais aguardam pela sua apreciação. No caso português, após uma análise às apreciações das reclamações no período entre 1960-2007<sup>37</sup>, podemos dizer que tomam três formas<sup>38</sup>: 1) o arquivamento imediato, por desrespeito das condições de receptibilidade; 2) uma apreciação favorável ao Governo; 3) uma apreciação favorável à organização sindical<sup>39</sup>. *O arquivamento imediato* (1) foi motivado largamente por razões de ordem formal (à luz da Constituição da OIT), tendo por base a ilegitimidade dos actores e no carácter impreciso dos argumentos apresentados. *As apreciações favoráveis ao Governo* (2) ocorreram, por exemplo, nas seguintes situações: quando em 1984 a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional, na sequência de um problema de não pagamento de salários e de salários em atraso, invocou o incumprimento das convenções sobre o trabalho forçado (caso CGTP- IN de 1984). A Comissão de Peritos,

<sup>36</sup> O total destas reclamações não perfaz o universo das 20 reclamações, porque há reclamações que abordam mais do que um tema.

<sup>37</sup> O acompanhamento das reclamações – quando não são tratadas como queixas – é feito na base de uma monitorização regular. À data da realização do trabalho de campo desta pesquisa (entre 2005 e 2008) não havia registo de um desfecho claro das reclamações. Excluindo os casos em não encontrámos registo do seu acompanhamento – quer nos processos arquivados na DGERT/MTSS, quer nos Boletins Oficiais do BIT e nos Relatórios da Comissão de Peritos – percebemos que há a intervenção da Comissão de Peritos em alguns casos e, em simultâneo, do Comité de Liberdade Sindical nas situações de incumprimento de direitos sindicais. Hoje em dia, os relatórios que acompanham estes casos já se encontram organizados e categorizados na base de dados da OIT. Vd. [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50010:0::NO::P50010\\_ARTICLE\\_NO:24](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50010:0::NO::P50010_ARTICLE_NO:24)

<sup>38</sup> Cf. Processos de Queixas e Reclamações, arquivos da DGERT/MTSS; Boletins Oficiais do BIT,OIT

<sup>39</sup> Entende-se como “favorável” ao Governo a apreciação que não prevê qualquer recomendação ao Governo e que retira sustentabilidade às alegações das organizações queixosas. O inverso traduz-se numa apreciação em sentido “favorável” para a organização que submete o caso para análise.

após uma troca de relatórios e de obtenção de informações junto das partes interessadas, constatou a inexistência de trabalho forçado em Portugal ao abrigo dos termos das convenções da OIT nesta matéria (cf. Processos da DGERT/MTSS); e em matéria de liberdade sindical, quando a Comissão de Peritos confirmou a existência de um processo de negociação colectiva e a ausência de um pedido de negociação suplementar por parte da Federação Nacional de Professores (caso da FENPROF, de 1989), não encontrando sustentabilidade nas alegações de que o Governo português teria violado as regras de concertação social (cf. Processos da DGERT/MTSS). *As apreciações favoráveis à organização sindical* (3) ocorreram, por exemplo, em matéria de liberdade sindical, quando a Comissão de Peritos e o Comité de Liberdade Sindical insistiram para que o Governo português garantisse que as convenções colectivas negociadas com as organizações sindicais entrassem em vigor dentro de um prazo razoável (caso da Confederação Geral dos Trabalhadores – Intersindical/CGTP-IN de 1988); outro exemplo na mesma matéria ocorreu quando a Comissão lembrou que o Governo português, durante um processo de negociação colectiva, deveria responder obrigatoriamente aos pedidos de negociações suplementares situação que foi reclamada por uma organização sindical da função pública (caso do Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado/STE, de 1990).

### **Queixas entre Estados-membros: os casos da República do Gana e da Libéria**

Relembrando, o procedimento das queixas é regulado pelos artigos 26.º ao 34.º, da Constituição da OIT, nos termos dos quais é apresentada uma queixa contra um Estado membro que não aplicou uma convenção ratificada, por um outro país que tenha ratificado essa mesma convenção. Pode também ser apresentada por um delegado à Conferência, ou pelo próprio Conselho de Administração. A Constituição da OIT prevê ainda a possibilidade de organizações profissionais (de empregadores ou trabalhadores) apresentarem queixas ao Comité da Liberdade Sindical, sempre que estiver em causa o incumprimento por parte do Governo das convenções da Liberdade Sindical (n.º87 e n.º98).

Como referimos anteriormente, durante o regime político da Ditadura Militar e do Estado Novo, Portugal foi por diversas vezes denunciado pela OIT pelas violações sistemáticas das convenções da Liberdade Sindical e do Trabalho Forçado. Durante este período, os incumprimentos em matéria sindical partiram da iniciativa de estruturas sindicais internacionais e os casos foram arquivados, quer motivos formais, quer por motivos de mudança de conjuntura política, ou seja, aqui, com a passagem para o regime democrático alguns motivos de queixa desapareceram<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Entre 1955 e 1959, a OIT aplicou um conjunto de resoluções condenatórias a Portugal, África do Sul e Israel. Cf. Processos de Queixas e Reclamações, arquivos da DGERT/MTSS; Boletins Oficiais do BIT, OIT.

Em matéria de trabalho forçado, Portugal foi denunciado em Fevereiro de 1961 pelo Governo da República do Gana por permitir a existência de trabalho forçado nas Províncias Ultramarinas de Angola, Moçambique e Guiné-Bissau, entrando em incumprimento com a convenção n.º105. A OIT concluiu que não estavam a ser cumpridas todas as obrigações da convenção sobre a abolição do trabalho forçado, desde a data de entrada em vigor desta convenção em Portugal (1960). Nesta altura, a gravidade da situação e dos incumprimentos fizeram com que fosse instituída pela primeira vez na história da OIT uma Comissão de Inquérito para acompanhar o caso. A partir de 1963, com a constituição de uma comissão para acompanhar o problema do apartheid sul-africano, os debates nas Conferências Internacionais do Trabalho da OIT tornaram-se bastante politizados em torno da questão “colonial”. Nesse ano a OIT reprovou expressamente o colonialismo sob todas as formas (Gheballi, 1987). Em 1965, a OIT adoptou publicamente uma resolução que condenava a manutenção de trabalho forçado nas colónias portuguesas, particularmente em Angola.<sup>41</sup> Após um acompanhamento do caso, em 1966 a Comissão publicou um relatório especial onde constatou alterações na legislação portuguesa no sentido da sua harmonização com a convenção sobre o trabalho forçado. Paralelamente ao problema do trabalho forçado, a OIT considerava que a situação criada por Portugal nas suas colónias constituía uma ameaça à paz e à segurança em África. A OIT verificou que o governo português aplicava em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau uma legislação sindical contrária ao disposto nas convenções n.º 87 e 98 da OIT. Neste contexto, no início dos anos setenta, a OIT adoptou outra resolução condenatória da situação da liberdade sindical.<sup>42</sup> Foram feitas várias recomendações para a revisão da legislação do trabalho aplicável nos territórios de Angola, Moçambique e Guiné, e foram realizados vários contactos directos para verificar que o Governo assegurava o correcto funcionamento do serviço de inspecção do trabalho<sup>43</sup>.

A 31 de Outubro de 1961, 8 meses após a queixa do Gana, Portugal apresentou uma queixa contra o Governo da Libéria, país que 29 anos após ter ratificado a convenção n.º 29 continuava a manter em vigor legislação que previa a imposição de trabalho forçado. Foi igualmente instituída uma Comissão de Inquérito para avaliar o caso. Após a análise da situação, a Comissão constatou que o governo da Libéria não enviou os relatórios periódicos sobre a aplicação da convenção do Trabalho Forçado<sup>44</sup>. Recomendou a revisão da legislação, a incorporação adequada dos textos das convenções internacionais do trabalho ratificadas, e a sua publicação. Chamou a atenção para a tomada de medidas apropriadas nos domínios da inspecção do trabalho, da política de mão-de-obra e das relações de trabalho.

---

<sup>41</sup> Cf. “Résolution condamnant le gouvernement du Portugal en raison de la politique de travail forcé pratiquée par ce gouvernement dans les territoires qu’il administre soumise par la Commission des résolutions [adoptée le 23 Juin 1965]”, *Compte Rendu des Travaux*, 49ème session, Genève, 1965, p. 732.

<sup>42</sup> Cf. «Résolution concernant la politique d’oppression coloniale, de discrimination raciale et de violation des droits syndicaux par le Portugal en Angola, au Mozambique et en Guinée-Bissau», *Compte Rendu des Travaux*, 57ème session, Genève, 1972, pp.686-687.

<sup>43</sup> Cf. *Boletim Oficial do BIT*, 1960; e *L’exercice des libertés civiles et des droits syndicaux en Angola, Mozambique et Guinée-Bissau*, BIT, 1973.

<sup>44</sup> Cf. *Boletim Oficial do BIT*, 1961.

Não deixa de ser curioso que, apesar de Portugal não cumprir inteiramente a convenção, tenha apresentado uma queixa nesta matéria contra outro país. De facto, no início do ano de 1961, a Libéria – que gozava do estatuto de ser a primeira colónia africana a ser independente – já tinha apresentado na ONU uma moção contra Portugal, a condenar a sua actuação nas colónias africanas. O facto de, no mesmo ano, Portugal ter sido protagonista de duas queixas à OIT (numa como alvo, na outra como entidade queixosa) não foi uma mera coincidência. Como referem Jerónimo e Monteiro (2014), “a decisão de optar pela Libéria era facilitada por dois elementos: em primeiro lugar, acusar o Gana poderia criar problemas no seio da organização e ser vista como uma represália, (...) em segundo lugar, o registo da Libéria em matéria de trabalho forçado, para além dos episódios que decorreram no início da década de 30, com a constituição de uma comissão de inquérito pela Sociedade das Nações, era apelativo, por força da omissão em dar resposta ao longo de grande parte da década de 1950 às obrigações de comunicação com a OIT decorrentes da ratificação da Convenção n.º 29” (pp.44-5). Sublinhe-se neste contexto que o recurso à OIT como estratégia de “diversão diplomática” entre países reforça, mais uma vez, a dimensão simbólica que os conflitos assumem quando são projectados ao nível internacional.

## **Queixas em matéria de Liberdade Sindical**

A liberdade sindical e de negociação colectiva são princípios fundadores da OIT. Após a adopção da convenção n.º 87 (liberdade sindical e a protecção do direito sindical) e da convenção n.º 98 (direito de organização e de negociação colectiva), a OIT procura garantir o cumprimento destas convenções pelos Estados-membros, quer tenham ratificado ou não estes diplomas. As queixas relativas ao incumprimento destas convenções são apresentadas pelas organizações de trabalhadores ou de empregadores, contra um Estado membro. No caso português, todas as queixas em matéria de liberdade sindical entre 1960-2007 foram apresentadas por organizações de trabalhadores contra o governo português<sup>45</sup>. Os processos foram acompanhados pelo Comité da Liberdade Sindical (CLS), o órgão encarregado de analisar as queixas que se referem à violação dos princípios da liberdade sindical. A Comissão de Investigação e Conciliação em matéria de liberdade sindical poderá também analisar as queixas nesta matéria. No caso português, à data, não há registo da intervenção deste órgão na análise dos processos.

Uma análise ao sector económico e à estrutura das organizações sindicais que dirigiram as queixas à OIT entre 1960-2007, permite-nos constatar que, tal como aconteceu nas reclamações, destacam-se os sectores dos Transportes e Telecomunicações (através de sindicatos dos transportes marítimos, aéreos, rodoviários e telecomunicações) e o sector da Adminis-

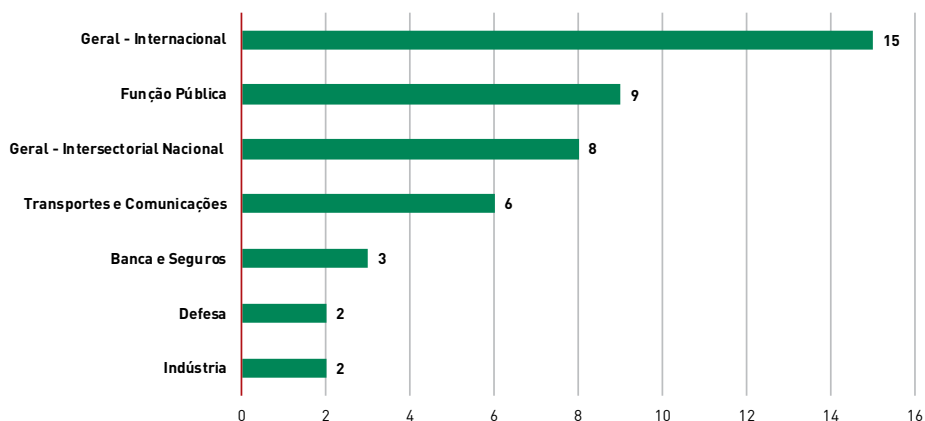
---

<sup>45</sup> A título de uma breve actualização, já fora do período em análise neste trabalho, referimos apenas que entre 2007 e Março de 2015, a OIT regista mais 2 queixas: 1) caso n.º 2729, apresentado em 2009 pela CGTP-IN; e 2) caso n.º 3072, apresentado em 2014 também pela CGTP-IN. Cf. [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20060:1054471875888359:::P20060\\_REPORT\\_TYPE:A](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20060:1054471875888359:::P20060_REPORT_TYPE:A)

tração Pública/Defesa principalmente através das estruturas sindicais que participam nos processos de negociação colectiva. Destaca-se também, à escala intersectorial nacional, a Confederação-Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP-IN) que tomou posição diversas vezes durante os anos oitenta. Durante os anos sessenta e inícios de setenta, sobressai a forte denúncia por parte de estruturas sindicais internacionais da situação sindical constrangida que se vivia em Portugal, uma vez que os sindicatos portugueses não podiam fazê-lo.

O gráfico seguinte elucida os principais elementos de caracterização das organizações depositárias das queixas em matéria de liberdade sindical<sup>46</sup>.

**Gráfico 8 – N.º de queixas em matéria de liberdade sindical por sector das organizações sindicais, 1960-2007, Portugal**



Fonte: Cálculos próprios com base em OIT; DGERT/MTSS

Após uma análise às alegações apresentadas pelas organizações sindicais é possível categorizá-las em seis subtemas fundamentais<sup>47</sup>: (1) Obstáculos à aquisição de direitos de organização e acção sindical; (2) Obstáculos à acção sindical; (3) Obstáculos à negociação colectiva/IRCT; (4) Ausência de negociação; (5) Problemas de representatividade sindical; (6) Crítica do mecanismo de resolução de conflitos na fixação das condições de trabalho (Gráfico 9). Em todos os casos, o Governo foi acusado de incumprimento das convenções, quer através de uma intervenção directa, quer por via da ineficácia da Inspeccção do Trabalho. No seio de cada categoria, é ainda possível reagrupar as temáticas.

<sup>46</sup> O número de casos corresponde às queixas depositadas no BIT por organizações sindicais daqueles sectores. Há casos que são depositados por mais do que uma organização sindical, por isso o número total de casos não corresponde exactamente ao total das queixas em matéria de liberdade sindical.

<sup>47</sup> As categorias foram criadas após a análise das alegações das organizações sindicais, contidas em cada processo. Alguns casos situam-se em duas categorias em simultâneo. Cf. Processos de Queixas e Reclamações, arquivos da DGERT/MTSS.

Relativamente aos *obstáculos à aquisição de direitos de organização e acção sindical* (1), as alegações foram de dois tipos: (a) aquelas que resultaram de estruturas sindicais à escala internacional e que condenaram o regime político português por impedir a organização e a acção sindical (por exemplo, os casos nº 266/1961, da Confederação Internacional dos Sindicatos Livres/CISL; nº 654/1970, da Confederação Internacional dos Sindicatos Livres/CISL, Federação Sindical Mundial/FSM, Confederação Mundial do Trabalho/CMT; nº 666/1971 também da CISL, FSM, CMT)<sup>48</sup>; (b) as alegações oriundas de sindicatos que pretendiam o recinhecimento formal e que o Governo, através da não publicação e registo público dos estatutos das organizações, impedia o seu funcionamento e existência jurídica (casos nº 1256/1984, pelo Comissão para a Constituição de uma Associação Sindical da Polícia de Segurança Pública/CCASPSP; e nº 1279/1984, pelo Sindicato dos Trabalhadores dos Estabelecimentos Fabris das Forças Armadas/STEFFA);

No que diz respeito aos *obstáculos à acção sindical* (2), as alegações foram de três tipos: (a) aquelas que se reportaram a situações de greve, onde o Governo decretou serviços mínimos e processos disciplinares para que os grevistas fossem substituídos no serviço, e onde dirigentes sindicais foram detidos pela Polícia de Segurança Pública (por exemplo, o caso nº 1042/1981, pela Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública/FNSFP); (b) as alegações que se referiram a situações de discriminação laboral na base da pertença sindical, onde dirigentes sindicais foram impedidos de voltar ao seu posto de trabalho ou quando membros sindicalizados em determinadas organizações foram impedidos de ser recrutados para trabalhar. Nestas situações, o Governo foi acusado pela sua ineficácia por via da Inspecção do Trabalho (por exemplo, caso nº 1045/1981, da Confederação Geral dos Trabalhadores-Intersindical/CGTP-IN); (c) alegações que se referiram a outro tipo de impedimentos, tais como a participação em reuniões sindicais (por exemplo, quando foi limitada a entrada em Portugal de dirigentes sindicais estrangeiros, no caso nº 966/1980, pela Federação Sindical Mundial/FSM) e quando se verificou a retenção de quotizações sindicais por parte de alguns empregadores (por exemplo, o caso nº 1303/1984, pela Confederação Geral dos Trabalhadores-Intersindical/CGTP-IN).

Quanto aos *obstáculos à negociação colectiva/IRCT* (3), as alegações foram de dois tipos: (a) aquelas que se reportaram à postura negocial do Governo no processo de negociação salarial anual dos funcionários públicos. Em particular, sobre a interrupção (alegadamente) unilateral do processo de negociação colectiva, a fixação unilateral dos salários e a rejeição por parte do Governo em conceder negociações suplementares (por exemplo, o caso nº 1365/1986 pela Frente Comum dos Sindicatos da Função Pública/FC e Frente Sindical da Administração Pública/FESAP); (b) e as alegações respeitantes à eliminação ou restrição de instrumentos de regulamentação colectiva já existentes (no sector dos seguros, o caso nº 1370/1986, pelo Sindicato dos Trabalhadores de Seguros do Sul e Ilhas/STSSI);

---

<sup>48</sup> De todas as queixas e reclamações para o caso português, os processos mais morosos foram o caso nº 266 que demorou cerca de 10 anos; e os casos nº 654 e 666 que demoraram cerca de 5 anos. Da análise do tempo que os processos costumam demorar podemos dizer que, em média, os processos demoraram entre 5 a 8 meses (com o desfecho de um relatório final).

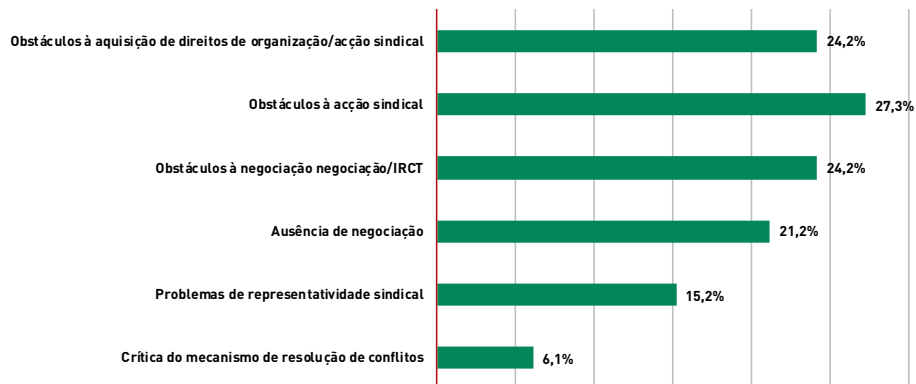


Relativamente ao tema da *ausência de negociação* (4), as alegações foram de dois tipos: (a) as que se referiram à acção directa do Governo, após fixar unilateralmente o nível de prestação dos serviços mínimos numa greve ou quando o Governo emitiu diplomas que fixavam, alegadamente sem diálogo social, salários e outras matérias (por exemplo, em matéria de avaliação de desempenho para os polícias, o caso nº 2325/200, pela Associação Sindical dos Profissionais da Polícia/ASPP-PSP); (b) ou, mais uma vez, por via da ineficácia da Inspeção do Trabalho, nas situações onde as empresas públicas emitiram diplomas a fixar, sem concertação social, o regime das condições de trabalho dos seus trabalhadores (tempo de trabalho, ausência de acordo sobre a renovação do Acordo de Empresa, etc. Vd. o caso nº1424/1987, pelo Sindicato Nacional do Pessoal de Voo da Aviação Civil/ SNPVAC, quando uma companhia aérea aplicou um despacho com um tempo de voo superior ao estabelecido no Acordo de Empresa).

Os *problemas de representatividade sindical* (5) referiram-se a casos que podem ser reagrupados também em dois conjuntos de temas: (a) a não representação da organização sindical queixosa no processo de celebração de acordos colectivos de trabalho (onde estão presentes organizações consideradas minoritárias, vd. por exemplo, o caso nº 1174/1983, da Confederação Geral dos Trabalhadores-Intersindical/CGTP-IN); (b) e a não inclusão da organização sindical queixosa nos órgãos de Concertação Social ou nas Comissões tripartidas estabelecidas pelo Governo (vd. por exemplo, o caso nº 2334/2004, pela União dos Sindicatos Independentes/USI). Por um lado, este tipo de casos reforçou as divergências entre a CGTP e a UGT (as duas grandes organizações sindicais em Portugal) e por outro, entre estas organizações e as organizações independentes.

Finalmente, no sub-tema da *crítica do mecanismo de resolução de conflitos na fixação das condições de trabalho* (6), ocorreram situações em que as organizações sindicais reclamaram explicitamente melhorias na legislação portuguesa de modo a que protegesse o recurso a negociações suplementares na função pública (vd. caso nº 1315/1984, pela Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública/FNSFP) e para que estivesse melhor harmonizada com a convenção n.º151 (vd. caso nº 1694/1993, pelo Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado/STE e Frente Sindical da Administração Pública/FESAP).

**Gráfico 9 - Presença (%) de sub-temas nas queixas sobre Liberdade Sindical, 1960-2007**

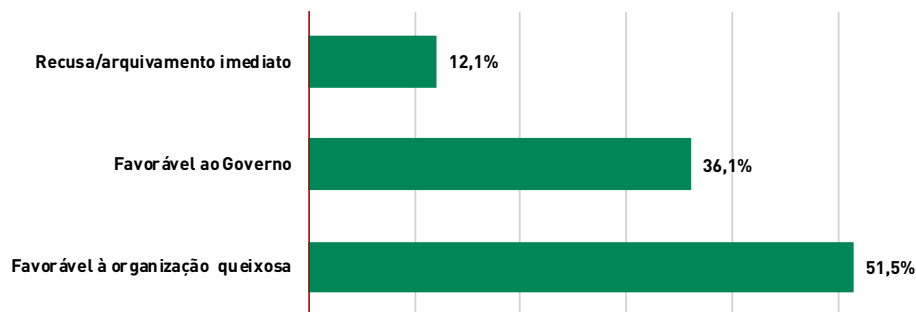


Fonte: Cálculos próprios com base em OIT; DGERT/MTSS

Após a queixa ser remetida à OIT e de o Conselho de Administração entender que o caso deva ser analisado pelo Comité de Liberdade Sindical, as organizações aguardam pela sua apreciação. No caso português, tal como ocorre na apreciação das reclamações, a apreciação das queixas submetidas ao BIT no período em análise, assume três formas: 1) arquivamento imediato, por desrespeito das condições de receptibilidade; 2) apreciação favorável ao Governo; 3) apreciação favorável à organização sindical.

O gráfico 10 sintetiza a informação relativamente ao desfecho das queixas em matéria de liberdade sindical analisadas pelo Comité de Liberdade Sindical (CLS). Cada valor refere-se à percentagem dos casos que tiveram aquele desfecho.

**Gráfico 10 - Apreciação final do CLS quanto às queixas em matéria de liberdade sindical, 1960-2007, Portugal (% , n=33)**



Fonte: Cálculos próprios com base em OIT; DGERT/MTSS

A OIT regulou “a favor” do Governo (e contra a organização queixosa) em casos, por exemplo, quando o Comité considerou que as alegações se referiam a matérias administrativas e legislativas de natureza interna, não tendo efeito directo na liberdade sindical da organização sindical queixosa (vd. caso nº 1497/1989 do Sindicato dos Profissionais da Banca dos Casinos/SPBC); quando o Comité considerou que não estava em causa a violação de direitos sindicais, mas outras matérias fora do âmbito da sua competência (como o direito soberano de um país inviabilizar ou não a entrada de estrangeiros no seu território (vd. caso nº 966/1980 da Federação Sindical Mundial/FSM); ou quando o Comité constatou que nos termos da legislação portuguesa, os trabalhadores da polícia não gozavam do direito de associação sindical e, como tal, não lhe cabia pronunciar sobre esta matéria, que é definida por lei em cada país (vd. caso nº 1256/1983, da Comissão para a Constituição de uma Associação Sindical da Polícia de Segurança Pública/CCASPSP).

Nos casos em que a OIT regulou “a favor” da organização queixosa (e contra o Governo) ocorreram casos, por exemplo quando o Comité lamentou a fixação unilateral dos aumentos salariais dos funcionários públicos, sublinhando negativamente a detenção de dirigentes sindicais (vd. caso nº 1942/1987 da Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública/FNSFP); quando recomendou ao Governo que alterasse a legislação de modo a permitir liberdade de negociação colectiva em matérias tais como “o tempo de trabalho” (vd. caso nº 1370/1986, pelo Sindicato dos Trabalhadores de Seguros do Sul e Ilhas/STSSI); quando chamou a atenção para a possibilidade de abuso nas requisições de trabalhadores em contexto de greve recomendando que estas requisições deveriam apenas realizar-se para manter os serviços essenciais em contexto de crise aguda e que as organizações sindicais deveriam participar na definição dos serviços mínimos (vd. caso nº 1486/1989, pela Confederação Geral dos Trabalhadores-Intersindical/CGTP e Sindicato dos Trabalhadores dos Transportes Ferroviários e Conexos/SITRA); e quando o Comité solicitou ao Governo que determinasse (consultando os trabalhadores e os empregadores) critérios precisos e objectivos para avaliar a representatividade e independência das organizações sindicais e patronais que devem ser membros participantes dos órgãos de concertação social. Neste caso, a OIT solicitou expressamente que a legislação fosse modificada, retirando a referência expressa aos nomes das organizações legítimas de pertencer a estes órgãos. (vd. caso nº 2334/2004, da União dos Sindicatos Independentes/USI).

## **Arquivamento imediato dos casos: procura recusada**

Segundo as normas, os casos remetidos ao BIT, após uma primeira análise e triagem, podem ser arquivados por desrespeito das condições de receptibilidade dos processos. Do total dos 53 processos, registam-se 7 que foram arquivados (cerca de 14% do total dos casos), 4 deles antes de 1974. As condições de receptibilidade das queixas e reclamações definidas pela OIT são as seguintes: (a) a reclamação deve ser dirigida ao BIT de forma escrita; (b) deve ser emanada por

uma organização profissional de trabalhadores ou de empregadores; (c) deve referir-se expressamente ao artigo 24.º da Constituição da Organização; (d) deve visar um membro da Organização; (e) deve reportar-se a uma convenção a que o país em causa tenha ratificado (ou não, em matéria de direitos sindicais); (f) deve indicar em que ponto o país em causa não assegurou, nos limites da sua jurisdição, a aplicação efectiva da convenção mencionada.<sup>49</sup> Após uma análise formal da apresentação do caso, o Secretariado (BIT) redige um relatório com a sua primeira apreciação e envia ao Conselho de Administração acerca da receptibilidade da reclamação quanto à forma. Só depois é possível dar seguimento a uma análise do conteúdo da reclamação.

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

São estas as condições mediante as quais a OIT poderá dar seguimento ou não às queixas e reclamações apresentadas. Em Portugal, os casos arquivados foram “recusados” com base nas seguintes justificações. Do ponto de vista dos actores, ocorreram duas situações: (a) as organizações sindicais queixosas não gozavam de estatuto consultivo junto da OIT e não tinham trabalhadores filiados no nosso país; (b) a impossibilidade de uma empresa apresentar uma reclamação contra um sindicato. Do ponto de vista do conteúdo das alegações, os casos foram arquivados por não ser enunciada nenhuma convenção da OIT em particular, ou pelo carácter vago das alegações apresentadas (cf. Processos de Queixas e Reclamações, arquivos da DGERT/MTSS).

Na nossa perspectiva, é de referir que os motivos subjacentes a estes arquivamentos, a juntar aos 36% dos casos em que a OIT decidiu a favor dos governos e ao número elevado de queixas/reclamações que Portugal apresenta no contexto da União Europeia, são factores que reforçam, em primeiro lugar, a dinâmica “adversarial” do processo de (re)institucionalização do sistema de relações laborais português. Em segundo lugar, o facto de a OIT ter decidido a favor das organizações sindicais em mais de 50% dos casos, reforça o papel desta organização junto da sociedade civil e do seu contributo efectivo para a aplicação dos princípios fundamentais do trabalho nos contextos nacionais. Finalmente, em terceiro lugar, independentemente do desfecho dos casos ou dos fundamentos das alegações, verificámos que o mecanismo de controlo especial assume em qualquer das situações uma dimensão simbólica relevante. Não é por acaso que é considerado um sistema pioneiro e que tem influenciado outros organismos internacionais a criarem mecanismos semelhantes (Sussekind,2007).

---

<sup>49</sup> Cf. Artigo 2.º do Regulamento relativamente ao procedimento a seguir para o exame das reclamações sobre os artigos 24.º e 25.º da Constituição da OIT.

Como vimos, os mecanismos de controlo da OIT têm um carácter regulatório e moralmente sancionatório, embora o seu poder coercivo não seja equivalente ao poder judicial. O facto de um país se tornar membro da comunidade OIT, significa que manifesta um compromisso (sempre renovado) com os princípios fundamentais do trabalho e com os valores da justiça social e do trabalho digno. Ser alvo de uma queixa ou reclamação representa um certo embaraço nacional e internacional - principalmente devido à sua exposição mediática - o que desencadeia acções de pressão, de sanção moral e de monitorização técnica dos problemas sócio-jurídicos em causa. Ao abrigo da leitura do desfecho dos processos, da análise dos relatórios anuais de monitorização da OIT e dos exemplos utilizados, vimos que houve recomendações que foram transpostas de forma efectiva para os sistemas nacionais. Para além disso, e fundamentalmente, o sistema de controlo especial da OIT representa um exemplo claro do "uso simbólico do direito" (Carlomagno, 2011), com efeitos construtivos e tangíveis para o mundo do trabalho.

## Considerações finais

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

De acordo com a necessidade de uma mobilização política inovadora em termos de ampliação simbólica dos direitos dos trabalhadores, atendendo à dimensão da dignidade humana, evidenciam-se as potencialidades da *soft law* (direito regulatório) da OIT. A sua acção, mesmo não assumindo natureza judicial, baseia-se em instrumentos que se tornam efectivos devido à sua dimensão simbólica, ou seja, o recurso ao sistema de queixas e reclamações traduz mecanismos de legitimação através do uso simbólico do quadro de referência baseado nos princípios fundamentais da OIT. As recomendações feitas às organizações e aos governos, o acompanhamento das alterações solicitadas através de relatórios e contactos directos, bem como a publicitação dos casos são exemplos de regulação da esfera sócio-jurídica nacional.

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

Assim, conclui-se que a evolução do sistema de relações laborais português foi amplamente influenciada pelo paradigma de governação laboral da OIT, o que fica patente através da mobilização político-jurídica do recurso ao sistema de queixas e reclamações, o que, em última

análise, ilustra a reconfiguração da relação entre o Estado e a sociedade civil do trabalho em Portugal, nomeadamente o decréscimo da influência da intervenção estatal e uma maior participação da sociedade civil neste domínio.

## Bibliografia

Alston, Philip; Heenan, James (2004), "Shrinking the International Labor Code: An Unintended Consequence of the 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work?", *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 36

Alston, Philip (2005), "Facing Up to the Complexities of the ILO's Core Labour Standards Agenda", *European Journal of International Law* Vol. 16(3), pp. 467-480.

Arthurs, H. (1998), "Landscape and Memory: Labour Law, Pluralism and Globalization", in Wilthagen, T. (ed.), *Advancing Theory in Labour Law and Industrial Relations in a Global Context*, Amsterdam: North-Holland, pp.21-4

Barbash, Jack (1984), *The Elements of Industrial Relations*, Wisconsin, Madison: University of Wisconsin Press

Blanpain, R. (ed.) (2004), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, The Hague: Kluwer LawInternational

Caire, Guy (1991), "Des relations industrielles comme objet théorique", *Sociologie du Travail*, 3, 375-401

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

Carlomagno, Márcio Cunha (2011), "Constituindo realidades: sobre A força do direito de Pierre Bourdieu in Sociologia". *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, vol. XXII, p. 245-249

Castelo, Cláudia (2005), *Passagens para a África portuguesa: O povoamento de Angola e Moçambique com naturais da metrópole (c. 1920-1974)*, Tese de doutoramento apresentada no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

CES (1994), *Textos em homenagem à OIT*, Conselho Económico e Social, Lisboa

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

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

Dunlop, John. T. (1993) [1958], *Industrial relations systems*, Boston: Harvard University Press

Ewald, François (1985), "Le droit du travail: une légalité sans droit", *Droit Social*, 11, pp.723-728

Ewald, François (1993), *Foucault, a norma e o Direito*, Editorial Vega, Lisboa

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

Fashoyin, Tayo (2004), "Tripartite cooperation, social dialogue and national development", *International Labour Review*, Vol. 143, n. 4, International Labour Office, Genebra, pp. 341- 372

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

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

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

Ferreira, António Casimiro (2009), *Da sociedade precária à sociedade digna: balanço da evolução social em Portugal. 2003-2008*, Relatório Preliminar, 13 de Março

Ferreira, António Casimiro; Troncho, Mafalda; Pereira, Irina Bettencourt; Henriques, Marina Pessoa (2008), Relatório parcelar do projecto *Portugal e a OIT – Dinâmicas de uma Relação*, Escritório da Organização Internacional do Trabalho de Lisboa (não publicado)

Ghebali, Victor-Yves (1987), *L'Organisation Internationale du Travail*, Institute Universitaire de Hautes Etudes Internationales, ed.Georg, Genève

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

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

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

Henriques, Marina Pessoa (2009), *Desafios à regulação internacional das relações laborais: a OIT e o caso português*, Dissertação de Mestrado em Sociologia, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

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

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

Javillier, Jean-Claude (2004), "As normas internacionais do trabalho: desafios, pertinência e aplicação do direito internacional do trabalho no direito interno", in *Anais do Fórum Internacional sobre Direitos Humanos e Direitos Sociais*, São Paulo: LTr, p. 136-144

Jerónimo, Miguel Bandeira e Monteiro, José Pedro (2014), "O império do trabalho. Portugal, as dinâmicas do internacionalismo e os mundos coloniais", in Jerónimo, Miguel Bandeira e Pinto, António Costa (eds.) *Portugal e o fim do Colonialismo. Dimensões internacionais*, Edições 70, Lisboa: pp. 15-54

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

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

Krasner, Stephen D. (org.) (1983), *International Regimes*, Ithaca e Londres: Cornell University Press

Langille, B. (1997), "Eight Ways to Think About International Labour Standards", *Journal of World Trade*, Vol. 31, pp. 27-53.

Langille, Brian A. (1998), *The ILO and the New Economy: Recent Developments*, Typescript

Leary, Virginia A. (1996), "Workers' Rights and International Trade: The Social Clause (GATT, ILO, NAFTA, U.S. Laws)", in *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?* Ed. Jagdish N. Bhagwati and Robert E. Hudec, Vol. 2 of Legal Analysis, Cambridge, Mass: MIT Press



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

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

Lyon-Caen, Gérard (1972), "Anomie, autonomie et heteronomie en droit du travail", in *En hommage a Paul Houriou*, Fac. de Droit de Liège

Ministério para a Qualificação e o Emprego ([1996], *As Normas Internacionais do Trabalho - Manual de educação para os trabalhadores*, Ministério para a Qualificação e o Emprego, Colecção OIT, Lisboa

Newitt, Malyn (1981), *Portugal in Africa: The last hundred years*. London: C. Hurst & Co.

OIT (1996), *Constituição da Organização Internacional do Trabalho e Regulamento da Conferência Internacional do Trabalho*, Ministério para a Qualificação e o Emprego, Colecção OIT, Lisboa

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

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

OIT (1998b), *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Geneva

OIT (1999), GB. 274/7/3, 274ª sessão, Genebra

OIT (2003), *The ILO: what it is, what it does*, Geneva

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

OIT (1960-2007), *Rapports de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Conférence Internationale du Travail, BIT, Genève

OIT (2007a), *Documentos Fundamentais*, Gabinete para a Cooperação do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social de Portugal, Lisboa

OIT (2007b, 2ªed.), *As Regras do Jogo: Uma breve introdução às normas internacionais do trabalho*, Gabinete para a Cooperação do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social de Portugal, Lisboa

OIT (2010), *Manual de procedimentos relativos às Convenções e Recomendações Internacionais do Trabalho*, Gabinete de Estratégia e Planeamento, GEP/MTSS

Pache, Cláudio Luiz Sales (2014), "Aspetos Tuitivos Laborais no âmbito da OIT, da União Europeia e dos Estados Membros da U.E.", RIDB, Ano 3, nº 7, pp.5217-5271

Quadros, Elias (2009), "A OIT, Portugal e a Lusofonia", *Revista Lusófona de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais*, ed. Universitárias Lusófonas, nº9, pp.121-140

Rodrigues, Maria Cristina Fernandes (2012), *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*, Dissertação submetida para obtenção do grau de Doutor em Sociologia: Especialidade – Sociologia do Estado, do Direito e da Administração, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Ruggie, John Gerard (1983), "International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order", in Krasner, Stephen D. (org.) *International Regimes*, Ithaca e Londres: Cornell University Press, pp. 195-231.

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

Stoleroff, Alan (1992) "Between Corporativism and Class Struggle": The Portuguese Labour Movement and the Cavaco Silva Governments", *West European Politics*, v.15, n.º4, October

Supiot, Alain (1999). "Transformations du travail et devenir du droit du travail: une prospective européenne", *Revue Internationale du Travail*, vol. 138, nº 1, pp. 33-5

Sussekind, Arnaldo (2000), *Direito internacional do trabalho*. 3ª ed. São Paulo: LTR

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

Sussekind, Arnaldo (2007), "Os direitos humanos do trabalhador", *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília, vol.73, nº3, Jul/Set, pp.15-27

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

Torgal, Luís Reis (2009), *Estados Novos, Estado Novo*, Imprensa da Universidade de Coimbra

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

Wolfson, Oksana; Tortell, Lisa & Pimenta, Catarina (s/d). *Colonialism, forced labour and the International Labour Organization: Portugal and the first ILO Commission of Inquiry*. ([http://www.ilo.org/public/english/century/information\\_resources/download/wolfson.pdf](http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/wolfson.pdf))



# 10

## Parte II - Da consolidação da democracia à agenda do trabalho digno Parceria Portugal/OIT Contribuições portuguesas para programas operacionais da OIT<sup>1</sup>

PAULO BÁRCIA<sup>2</sup>

Desde a instauração do regime democrático que o compromisso português com a Organização Internacional do Trabalho é sólido. Nos últimos vinte anos, essa parceria conheceu um novo salto qualitativo por via do financiamento português de programas operacionais da OIT dirigidos aos PALOP e Timor-Leste. Acordos que foram estimulados pela abertura, em 2003, de um Escritório da Organização em Lisboa.

### Introdução

Portugal é membro fundador da Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1919 no âmbito do Tratado de Versalhes. A história da participação portuguesa na OIT é, pois, centenária e rica em acontecimentos. Ela será seguramente analisada em profundidade noutros artigos a editar no âmbito da comemoração do centenário da OIT, em 2019.

Olhando para o período mais recente, ou seja, desde a instauração do regime democrático, em

---

<sup>1</sup> O presente artigo foi originalmente publicado, em 2019, na Revista do IEFP, *Dirigir & Formar*, n.º 23 (Jul-Set). Constitui uma síntese de uma brochura editada em 2016, sob a responsabilidade do Escritório da OIT em Lisboa e lançada no âmbito da Conferência Internacional do Trabalho, intitulada "A Parceria entre Portugal e a OIT: uma aposta de sucesso".

<sup>2</sup> Ex-director da OIT-Lisboa e ex-diretor do Gabinete do diretor-geral da OIT.

abril de 1974, verifica-se um forte compromisso de Portugal com a OIT. Compromisso sólido e nunca posto em causa e que se veio a plasmar numa visão partilhada em torno dos grandes desígnios da Agenda do Trabalho Digno na era da globalização. Esta parceria é conhecida por um público interessado. Ela tem vindo a assumir diversas dimensões, tendo dado origem a uma grande multiplicidade de atividades conjuntas relatadas em sucessivos relatórios e comunicações.

O presente artigo centra-se exclusivamente numa dessas dimensões, cujo desenvolvimento é relativamente recente e, talvez por isso, menos conhecido do público nacional: o financiamento voluntário de programas operacionais da OIT. Um processo que formalmente arrancou em 1982, com a assinatura de um Acordo Geral de Cooperação, mas que só ganhou envergadura a partir do final da década de 90.

Para o leitor não familiarizado com a vida das agências especializadas das Nações Unidas, convém aqui referir que existem dois tipos de contribuições financeiras por parte de cada Estado-membro:

- as **obrigatórias**, que asseguram o orçamento regular da organização, pagas por todos na base de uma tabela harmonizada com a das Nações Unidas;
- as **voluntárias**, financiadas pelos chamados «doadores bilaterais»<sup>3</sup>, visando a implementação de campanhas e programas com objetivos e contornos bem identificados.

No caso de Portugal, a contribuição obrigatória<sup>4</sup> é assegurada pelo orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros, enquanto as voluntárias têm sido financiadas pelo Ministério encarregue da área do trabalho (MT), incluindo pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP) sob sua tutela. Nos últimos quinze anos o total dessas contribuições – obrigatórias e voluntárias – oscilou entre os 2 e os 4 milhões de euros por ano. Cerca de metade desse montante correspondia, em média, a participações voluntárias.

Qual foi o destino das intervenções da OIT financiadas por Portugal? Podemos dividi-las em duas grandes categorias:

- **programas de cooperação técnica**, nas áreas do mandato da OIT, **destinados aos PALOP e Timor-Leste**, integrados na política nacional de ajuda ao desenvolvimento;
- atividades que têm como objetivo estratégico **afirmar a língua portuguesa na vida das organizações internacionais** e, mais especificamente, no seio da OIT.

<sup>3</sup> Aos quais se juntam também os doadores multilaterais (nomeadamente Fundos das próprias Nações-Unidas), Fundações e outras contribuições públicas e privadas.

<sup>4</sup> Representando atualmente 0,474% do Orçamento Regular da OIT.

## Cooperação técnica da OIT financiada por Portugal

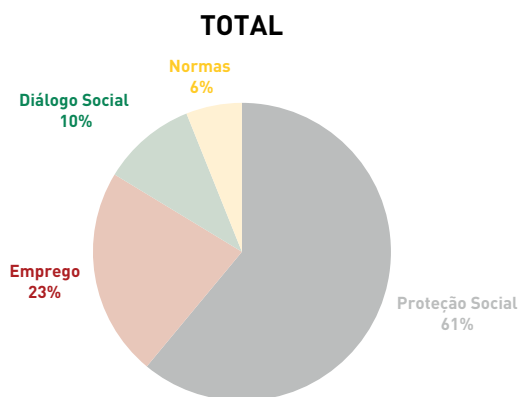
O Acordo Geral de Cooperação entre Portugal e a OIT foi assinado em 1982, mas só no final da década de 90 se conseguiu realizar um verdadeiro portefólio de programas. A vontade política das partes foi então favorecida, do lado português, pela reestruturação da área da cooperação no seio do MT e, do lado da OIT, pela forte concentração de especialistas portugueses e falantes de português num dos principais escritórios da OIT em África (Dakar/Senegal).

Tais projetos, embora com objetivos diferentes, obedeceram, desde o início, a um perfil comum: (i) destinavam-se ao conjunto ou parte dos PALOP e, mais tarde, também a Timor-Leste; (ii) eram o resultado de parcerias com as instituições beneficiárias daqueles países; (iii) concentravam-se num número restrito de áreas, nas quais a OIT é uma referência reconhecida; e (iv) utilizaram essencialmente peritos lusófonos ou que falavam o português.

Trabalho em parceria com os constituintes da OIT ao nível nacional – governo, mas também parceiros sociais, monitorização contínua e avaliação independente fizeram, e fazem, igualmente parte da filosofia de todos esses programas. De realçar que a complementaridade entre a experiência internacional dos especialistas da OIT e a competência técnica dos peritos portugueses foi, sempre que possível, promovida e facilitada pelo trabalho de supervisão realizado por uma Comissão Mista, criada em setembro de 1998.

Se tivermos em conta os últimos vinte anos, ou seja, o período de 1998 a 2017, verifica-se que todos os quatro objetivos estratégicos da OIT – emprego, normas, proteção social, diálogo social – foram contemplados, mas houve uma clara aposta na área da proteção social que mobilizou mais de 50% dos recursos disponibilizados por Portugal.

### Programas de cooperação técnica financiados por Portugal por objetivo estratégico (1998/2017)



## Primeira geração de projetos

Numa primeira fase, há a destacar os seguintes projetos de cooperação técnica financiados por Portugal e executados pela OIT:

- **PRODIAL** (Promoção do Diálogo Social nos PALOP): iniciado em 1997 e prolongado até 2006, visa contribuir para a melhoria do diálogo social tripartido nos PALOP num contexto de mudança económica e de reconstrução nacional. Teve uma contribuição relevante para a criação e fortalecimento dos conselhos económicos e sociais (designadamente em Angola, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe) e da dinâmica das respetivas práticas de consulta tripartida.

- **PREP** (Programa Regional de Promoção de Emprego nos PALOP, 1999/2001): contribuiu para o reforço das capacidades nacionais de conceção/execução/avaliação das políticas e programas de emprego. Herdou os alicerces de um outro projeto financiado por Portugal, ainda no início da década de 90, de apoio à implementação de sistemas de informação do mercado de emprego na África Lusófona.

- **PROSOCIAL** (Projeto para o Desenvolvimento da Proteção Social nos PALOP, 1999/2006): contou com uma primeira fase centrada na assistência à formulação de políticas nacionais de segurança social seguida pela reforma dos organismos responsáveis pela respetiva gestão; numa terceira fase, o PRODIAL reforçou os diferentes quadros legais e institucionais ao nível nacional.

- **TIMOR-LESTE** (Promoção do Emprego em Timor Leste pelo desenvolvimento da formação profissional e dos sistemas de emprego): a OIT foi a primeira agência especializada das Nações Unidas à qual Timor-Leste aderiu após a independência; um financiamento português permitiu à OIT ser pioneira no terreno, em particular na assistência à nova Secretaria de Estado do Emprego e da Formação Profissional e no lançamento de programas geradores de rendimento; essa rica experiência germinou e hoje, com outros financiamentos, o portefólio da OIT em Timor constitui um dos seus maiores programas ao nível mundial.

## STEP/Portugal

O programa «Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social» (STEP) tornou-se um dos grandes programas globais da OIT e um instrumento maior da «Campanha Mundial: Cobertura para Todos». Apresentava duas componentes principais: uma abordagem inovadora para o combate à exclusão social, por um lado, e, por outro, a extensão da proteção social a grupos excluídos do sistema. O seu trabalho culminou, em 2012, com a adoção de uma nova **Reco-**

**mendação da OIT sobre Pisos de Proteção Social** (n.º 202) e integraria, mais tarde, a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável 2030, adotada pelas Nações Unidas em 2015.

Portugal assumiu um papel líder neste processo com o financiamento do chamado STEP/Portugal. Iniciada no final de 1999, a Fase I foi centrada na luta contra a exclusão social, enquanto a Fase II, a partir de 2009, dedicou-se sobretudo à assistência à melhor gestão dos regimes contributivos e à extensão da proteção social a grupos não contributivos. A intervenção do STEP/Portugal foi catalisadora da intervenção de outros doadores. Moçambique constituiu, em particular, um caso de sucesso amplamente utilizado para ilustrar, a nível internacional, o modo como um piso de proteção social pode ser desenvolvido.

Desde a sua origem que o projeto contemplou um número considerável de atividades de produção e partilha de conhecimento. Foram, em particular, desenvolvidas duas plataformas eletrónicas que se mantêm ainda hoje operacionais – o CIPS (Centro de Informação em Proteção Social) e o CIARIS (Centro Informático de Aprendizagem e de Recursos para a Inclusão Social). Refira-se que a continuidade do CIPS foi igualmente apoiada pela CPLP.

## **Action/Portugal**

No encerramento das atividades do STEP/Portugal, os respetivos parceiros dos PALOP manifestaram a sua satisfação pelo impacto do programa e três governos fizeram-no formalmente (Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique). Impunha-se alguma continuidade, tanto mais que o tema ficaria incluído em lugar de destaque nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Capitalizando os sucessos do STEP/Portugal, nasceu, em agosto de 2015, o ACTION/Portugal – «Reforço dos Sistemas de Proteção Social dos PALOP e Timor-Leste» previsto para ter início no final desse ano e uma duração de quarenta meses. Alargar a cobertura dos sistemas de proteção social naqueles seis países lusófonos é o objetivo principal do programa ainda em vigor.

O ACTION/Portugal está estruturado em torno de quatro linhas principais de intervenção: (i) assistência às instituições nacionais na conceção, operacionalização e avaliação de programas de proteção social com vista à implementação de Pisos Nacionais de Proteção Social; (ii) reforçar a capacidade e as competências das administrações nacionais em gestão de sistemas globais e integrados; (iii) promover o acesso dos PALOP e Timor-Leste à informação, práticas e recursos educativos disponíveis, aos níveis regional e internacional, para apoiar a extensão dos sistemas de proteção social; e (iv) promover o intercâmbio de boas práticas no seio da CPLP em matéria de Pisos de Proteção Social.



## Acordo entre o IEFP e o Centro Internacional de Formação da OIT em Turim (CIF/OIT)

O Centro Internacional de Formação da OIT (CIF/OIT), em Turim, foi criado em 1964. É o principal fornecedor global de formação de quadros para o mundo do trabalho. Ao longo dos anos, a sua oferta formativa expandiu-se quer quantitativamente (média de 500 cursos e 14 mil formandos por ano, desde o início da presente década), quer qualitativamente, abrindo-se a novas problemáticas e a novas línguas.

Apesar de uma oferta consistente em língua portuguesa, as parcerias com instituições nacionais limitaram-se, até 2009, a um único projeto na área da formação de quadros dos sistemas de formação profissional dos PALOP, operacionalizado em 1993/94.

Um novo passo foi dado em 2009 com a transferência para o CIF/OIT da componente formação do Programa STEP/Portugal. Resultado: 1054 formandos entre 2009 e 2013 (formação realizada nos próprios países).

Esta sinergia consolidou-se, em dezembro de 2010, com a assinatura de um acordo entre o Centro e o IEFP incluindo uma contribuição fixa para o orçamento regular do CIF/OIT e uma contribuição voluntária para programas de formação dirigidos aos quadros dos PALOP e Timor-Leste. O programa arrancou em 2013 e foi renovado em 2015 em áreas como o emprego de jovens, empreendedorismo, formação de formadores, gestão da formação profissional ou desenvolvimento local.

Um estudo de impacto, envolvendo ambos os acordos, teve lugar em junho de 2015 com uma avaliação muito positiva. De referir, num contexto mais geral, que desde 2010 o Centro fornece por ano, utilizando as suas várias fontes de financiamento, uma média de 58 atividades em língua portuguesa, envolvendo cerca de 1600 formandos.

De assinalar igualmente que Portugal é agora membro observador do conselho de administração do CIF/OIT e que o seu site inclui uma versão em língua portuguesa. O Centro assinalou a relevância desta colaboração através da inauguração de uma «Sala Portugal», situada no Pavilhão Europa.

## Programa de peritos associados

Pode-se ainda enquadrar no universo da cooperação técnica o apoio português ao programa de **Peritos Associados** da OIT que arrancou em 1999. Trata-se de inserir em atividades operacionais da OIT, por um período médio de três anos, jovens portugueses recém-formados, que assim ganham uma relevante experiência internacional e multilateral. Este programa en-

volveu já 10 jovens, dos quais metade deu continuidade às suas carreiras no seio da própria OIT, quer na sua sede em Genebra quer em vários escritórios da organização, com particular destaque para a região africana.

## **Fortalecer o interface com a língua portuguesa no seio da OIT**

### **O português como língua de trabalho na vida da OIT**

Até meados dos anos 90, só episodicamente a documentação da OIT era traduzida para português. Acrescia que a capacidade de intervenção dos delegados tripartidos lusófonos nos grandes debates e conferências no seio da organização era muitas vezes limitada por problemas linguísticos.

Não sendo o português uma língua oficial do sistema das Nações Unidas, a solução passava por uma abordagem voluntarista. Foi o que aconteceu, a partir do final dos anos 90. Diferentes fatores contribuíram para dar uma resposta positiva a esse desafio:

- um primeiro protocolo relativo a traduções, assinado em 1994, entre o governo português e a OIT;
- a criação da CPLP e a instalação do seu secretariado executivo em Lisboa, em 1996;
- uma nova geração de programas de cooperação técnica da OIT dirigidos especificamente a países lusófonos estimulada pela cooperação do MT;
- uma emergente oferta formativa em língua portuguesa no CIF/OIT, em Turim;
- o acordo sobre a utilização do português como língua de trabalho da conferência anual da OIT, assinado em 2000, ano em que o convidado de honra foi o Presidente Jorge Sampaio; acordo que se mantém atual até aos dias de hoje;
- a abertura de um Escritório da OIT em Lisboa, operacional a partir de 2003.

Sobretudo a partir de 2005, no âmbito de um renovado protocolo assinado em Genebra, as publicações da OIT em língua portuguesa ganharam fôlego e massa crítica. Através de um fundo próprio do MT<sup>5</sup> foram já editadas cerca de 130 publicações, compiladas num catálogo que vai na sétima edição.

---

<sup>5</sup> Do que é atualmente o Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP).

Esta dinâmica, além de corresponder a um claro desígnio estratégico de Portugal, tem vindo a reforçar a presença da OIT no mundo de língua portuguesa ao mesmo tempo que promove uma acrescida participação de governos e parceiros sociais lusófonos nas atividades da organização.

### **Escritório em Lisboa: interface com parceiros portugueses e com o secretariado executivo da CPLP**

Há cerca de quinze anos, uma missão de alto nível da OIT deslocou-se a Portugal com o objetivo de avaliar as condições para a abertura de um Escritório em Lisboa. A missão regressou entusiasmada com o consenso nacional, quer político quer tripartido, em torno de um tal projeto.

A negociação percorreu vários governos e diferentes maiorias políticas. A ideia, lançada na gestão do ministro Ferro Rodrigues, seria consolidada depois com Paulo Pedroso e, finalmente, subscrita por Bagão Félix, a 8 de julho de 2002.

Tratava-se, em primeiro lugar, de reforçar a presença da organização junto dos atores do mundo do trabalho em Portugal. Tratava-se, por outro, de estimular as sinergias com a língua portuguesa. Tudo isso na base de um modelo de funcionamento assente numa pequena estrutura com custos fixos limitados e partilhados. A contribuição portuguesa financiaria essencialmente as instalações e o pessoal nacional, oriundo da administração pública.

O Escritório, inaugurado em maio de 2003, tem vindo a desempenhar cabalmente aqueles dois desígnios estratégicos. Vale a pena citar aqui alguns indicadores:

- Crescimento exponencial do número de iniciativas e programas organizados pela OIT em Portugal em conjunto com praticamente todos os parceiros e entidades nacionais do mundo do trabalho.
- Emergência de uma nova geração de programas com a CPLP e o seu secretariado executivo.
- Reforço do protagonismo da língua portuguesa na OIT.
- Expansão do número de funcionários portugueses na organização.
- O número de obras de referência da OIT em língua portuguesa passou de uma meia dúzia de publicações para um verdadeiro catálogo que constitui hoje, no seu conjunto, uma verdadeira biblioteca básica.

## Conclusões

A parceria entre Portugal e a OIT está consolidada e expressa-se em diversas dimensões: na cumplicidade político-diplomática, na proximidade da relação com o governo e os parceiros sociais, na participação portuguesa na vida da organização ao nível global, nas conferências organizadas pela OIT em Portugal, no convite a especialistas do BIT<sup>6</sup> para iniciativas portuguesas, no número cada vez maior de funcionários portugueses no seio da OIT em lugares de destaque, quer político quer técnico.

É neste contexto que se deve enquadrar esta dimensão – o financiamento voluntário de atividades operacionais da OIT por parte de Portugal – que ganhou envergadura nas duas últimas décadas. É simultaneamente causa e efeito do processo de consolidação daquela parceria.

De destacar que, com naturais altos e baixos, diferentes opções políticas e variados contextos financeiros, a contribuição voluntária portuguesa para a OIT é um compromisso nunca quebrado desde o final dos anos 90.

O balanço geral destes programas de cooperação técnica é marcado pela pertinência e impacto e pelo reconhecimento das instituições beneficiárias. A projeção da língua portuguesa no seio da OIT é hoje uma realidade.<sup>7</sup>

Uma aposta de sucesso.

---

<sup>6</sup> O BIT (Bureau Internacional do Trabalho) é o secretariado da OIT.

<sup>7</sup> Sem comparação relativamente a qualquer uma das outras agências especializadas das Nações-Unidas.



# 11

## Parte II - Da consolidação da democracia à agenda do trabalho digno Centenário da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A participação da Região Autónoma da Madeira no contexto da delegação portuguesa<sup>1</sup>

RUI GONÇALVES DA SILVA<sup>2</sup>

### Resumo

Trata-se neste trabalho, de apresentar um apontamento histórico e circunstancial, de forma simples e sucinta, evidenciando a ação desta importante Organização internacional, agência especializada das Nações Unidas, vocacionada para as questões do mundo do trabalho, que celebra o seu centenário, num percurso pelos tempos, nas crises e desafios, altamente meritório e decisivo, no seu contributo para a melhoria das condições de trabalho no mundo, assente em valores de humanidade, dignidade, equidade e justiça social.

Do mesmo modo referenciamos a participação da Região Autónoma da Madeira no contexto da delegação portuguesa, nos trabalhos da Conferência anual da OIT, que vem ocorrendo desde 1979, de forma pioneira e inovadora, que tem permitido a afirmação da realidade autonómica regional e as suas especificidades e o acolhimento de experiências e valores, no plano da legislação laboral internacional, do diálogo social e do tripartismo.

<sup>1</sup> Uma versão mais alargada deste texto foi publicada na Revista Islenha n.º 64 (jan.– jun.: 2019, pp. 123-160), com o título «Centenário da Organização Internacional do Trabalho (OIT): Origem, Criação, Presente e Futuro. A Participação da Região Autónoma da Madeira no Contexto da Delegação Portuguesa».

<sup>2</sup> Ex-diretor regional do Trabalho da Região Autónoma da Madeira (de 1981 a 2016)

## A Região Autónoma da Madeira e a OIT

Dada a importância da OIT, como estrutura e organização cimeira e de referência no contexto do mundo do Trabalho, desde os primórdios da autonomia, a Região manifestou interesse na participação nos trabalhos desta, por constituir um modo de afirmação e de conhecimento, necessário numa fase de consolidação dos serviços regionais.

Por isso damos conta, nesta referência, da forma como se concretizou este objetivo e da experiência decorrente desta participação pioneira e inovadora, mais concretamente através da participação regular na sessão anual da Conferência Internacional do Trabalho que se verifica desde 1979 – primeiro do que a R.A. dos Açores que iniciou a sua participação em 1980 – integrando a delegação governamental portuguesa, normalmente através do secretário regional tutelar do sector laboral e de um conselheiro técnico, o diretor regional do trabalho.

Não foi fácil esta integração, mas representou uma conquista e uma afirmação da autonomia regional, que ao longo dos tempos foi sendo consolidada, expressando deste modo mais adequadamente a realidade política e social do nosso País e cumprindo as orientações constitucionais da OIT.

A participação da Região nos trabalhos da Conferência – e demais atos preparatórios que expressam a posição do País - resulta essencialmente do seu esforço de reconhecimento e de afirmação, decorrente das competências autonómicas e dos direitos inerentes a esse estatuto. Entre outros objetivos, o significado que a presença regional expressa na sua participação de pleno direito, integrando a delegação governamental portuguesa, presente nos trabalhos da Conferência anual, é o de manifestar os interesses e os condicionalismos regionais e em função destes, assumir as posições ajustadas, particularmente quando as matérias a abordar digam respeito direto à Região – como aconteceu, entre outros, na elaboração de normas sobre o trabalho domiciliário, ou sobre o sector da hotelaria ou no acompanhamento da situação sobre o regime jurídico das bordadeiras de casa – ou no plano mais geral, em tudo o que importe sob o ponto de vista das suas implicações e incidências na política laboral regional.

Com a consagração da autonomia regional no texto constitucional de 1976, cada região Autónoma assumiu responsabilidades na concretização do seu programa, visando a melhoria, desenvolvimento e progresso das suas populações, com todas as competências na gestão de todas as áreas, de intervenção, no contexto do respetivo espaço territorial, cumprindo o quadro jurídico nacional e com as alterações legislativas adequadas à realidade específica regional, como é o caso do sector laboral, da responsabilidade dos órgãos e serviços regionais.

Sendo o Estado português, constitucionalmente definido como estado unitário, respeita contudo, na sua estrutura e organização, os princípios da autonomia regional e da descentralização democrática.

O Estado português unitário implica, um ordenamento constitucional único, um só poder constituinte, não impedindo contudo, da existência de entes regionais, com avançadas e evolutivas formas de autonomia, que apenas têm como limites materiais e substanciais, a soberania e o interesse nacional e a unidade política do Estado.

As Regiões autónomas inserem-se neste quadro legal constituindo-se como entes e núcleos institucionalizados de decisão, especializados em função dos interesses regionais, com governo e poder legislativo próprio, limitados pelos princípios constitucionais, pelas leis gerais da república, tendo igualmente poder regulamentar das leis gerais emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respetivo poder de regulamentação, agindo e executando a sua política no domínio das suas competências e especificidades.

No domínio da negociação de Tratados e Acordos internacionais “As regiões autónomas têm o poder de participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que diretamente lhe digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes”, na concretização do princípio que a condução da política externa pertence ao governo da república.

A participação da Região Autónoma da Madeira nos trabalhos da Conferência Internacional do Trabalho, assenta, além das competências que a lei constitucional e ordinária lhe reconhecem, num Protocolo específico – de 25 de Maio de 1981 - a este propósito outorgado entre a Região e o Governo da República, através dos responsáveis pela área laboral, documento que estabelece os princípios orientadores dessa participação nomeadamente:

“Sempre que as matérias a tratar na Conferência Internacional do Trabalho ou em outras reuniões internacionais promovidas pelo BIT ou por organismos internacionais similares, respeitem exclusiva ou predominantemente às relações sócio- profissionais da Região Autónoma da Madeira, o Ministério do trabalho, compromete-se a consultar previamente a Secretaria Regional do Trabalho da Madeira, acerca da posição a assumir oficialmente, bem como a desenvolver os esforços consentâneos, com vista à efetiva participação daquela Secretaria Regional nas conferências ou reuniões referidas, como integrante da delegação portuguesa”

E, no plano mais geral, estabelece o referido Protocolo:

“Sempre que as matérias sócio-laborais a tratar nas conferências ou reuniões não se enquadrem na situação anterior, o Ministério do Trabalho avaliará da possibilidade da participação de funcionários da Secretaria regional do Trabalho, no contexto global das prioridades e vantagens de participação do conjunto dos serviços da administração pública portuguesa, mais diretamente interessados no tratamento daquelas matérias”.

É igualmente, assegurada a representação governamental da Região, através do Secretário tutelar do Trabalho, estando assim fixado no citado Protocolo:



“A presença do Secretário Regional do Trabalho da Madeira na Conferência Internacional do Trabalho da OIT é conveniente que tenha lugar, no âmbito da representação oficial portuguesa, quando nela sejam tratados temas sócio-laborais que respeitem exclusiva ou predominantemente à Região Autónoma da Madeira, e poderá ter lugar, nos mesmos termos, quando sejam tratados temas sócio-laborais de interesse geral para todo o País”.

Mais recentemente, a 1 de junho de 2005, foi celebrado Protocolo de colaboração entre a Secretaria Regional dos Recursos Humanos (na altura com a tutela da área do Trabalho) e o Escritório em Lisboa da Organização Internacional do Trabalho, constando deste que “Desde a institucionalização da autonomia e da criação dos respetivos serviços regionais da área do Trabalho, a Região Autónoma da Madeira tem acompanhado de perto, com manifesto interesse e reconhecimento, a ação da OIT, tendo participado desde 1979, consecutivamente, na delegação portuguesa presente nos trabalhos da sua conferência anual, adotando também a nível regional no programa laboral os princípios estratégicos e enformadores desta organização, seja o tripartismo, o diálogo social, a dignidade do trabalho e a sua dimensão social”.

Este protocolo, entre outros aspetos, assegura:

- O acesso dos departamentos regionais da área do trabalho, nomeadamente da Direção Regional do Trabalho, à informação e documentação produzida pela OIT, bem como às suas bases de dados.
- O acesso dos departamentos regionais na área do Trabalho, nomeadamente da Direção Regional do Trabalho, às iniciativas da OIT, assegurando o pleno conhecimento de cada ação e da sua produção normativa.
- O apoio documental e informativo necessário à participação e atividades preparatórias e conexas, da Região Autónoma da Madeira, nas Conferências Internacionais do Trabalho, que integram a delegação portuguesa nos termos decorrentes do Protocolo existente sobre a matéria.

## **A Constituição da OIT e o enquadramento das Regiões Autónomas**

A realidade das Regiões Autónomas não está, enquanto tal, explicitamente prevista na Constituição da OIT, uma vez que se enquadra na realidade de cada País, mas de forma indireta estará contemplado, quando se estabelece, a ampla representatividade de cada Estado membro, de acordo com a estrutura política e organizativa própria.

Refere o artº2º da referida Constituição que a qualidade de membro da OIT, é reservada aos Estados, por regra, que sejam membros das Nações Unidas, ou sejam aceites como tal, pela maioria qualificada do plenário de representantes da Conferência.

O art.º 35º da Constituição da OIT, no seu nº3, prevê a situação dos “territórios não metropolitanos” enquadrando-se juridicamente nestes, as situações das colónias e protetorados ou outros sistemas tutelares, que ficam na dependência de determinado Estado, responsável como membro da OIT, pelas relações internacionais de tais territórios.

As Regiões Autónomas portuguesas em particular, são realidades mais recentes, dispendo de estatuto próprio, com competências alargadas e amplas, que não obstante integrarem o todo nacional – na conceção do estado unitário – dispõem de regime administrativo próprio, decorrente das competências autonómicas.

Sendo a representação na OIT assumida pelo Estado membro (mesmo no sistema federal) na qualidade de sujeito de direito internacional público, a quem compete designar, nos termos regimentais os seus representantes, mas tal tem de refletir sempre a realidade institucional interna de cada Estado membro e no caso português, tal inclui a necessária representação das regiões Autónomas.

Sendo o tripartismo uma característica da própria OIT e uma das razões que explicam a sua eficácia, pelo facto da organização assentar na participação, quer de representantes dos governos (e estes devem respeitar a representação plena do sistema político vigente em cada País), quer dos empregadores e dos trabalhadores (que devem representar também de forma abrangente os parceiros sociais respetivos e as organizações existentes, em função da sua representatividade), estes princípios aplicar-se-ão também na plena representação das regiões autónomas, uma vez que estas detêm competências na definição da política laboral de cada Região, com implicações decorrentes das obrigações assumidas internacionalmente pelo governo central. Do que decorre a plena legitimidade da participação de representantes dos governos regionais das Regiões Autónomas na delegação governamental nacional- que se tem verificado desde 1979, normalmente com dois elementos, o Secretário Regional com a área do trabalho e como conselheiro técnico, o Diretor Regional do Trabalho - sendo que a representação dos empregadores e dos trabalhadores deve cumprir igualmente tal princípio, o que se vem verificando entre os empregadores nacionais e regionais, não ocorrendo o mesmo, na representação dos trabalhadores.

Do histórico da representação dos parceiros sociais, constata-se que existe protocolo de entendimento dos empregadores nacionais que acolhem na sua delegação, representante da Madeira e dos Açores de forma alternada, sendo que por parte dos trabalhadores apenas foi incluído na delegação destes, representante da Madeira nas duas sessões da Conferência que adotou a Convenção do trabalho Domiciliário (na 82ª sessão de 1995 e na 83ª sessão de 1996, incluindo representante do Sindicato da Indústria de Bordados da Madeira).

A participação da Região Autónoma da Madeira, na Conferência anual da OIT, representa uma conquista da autonomia e através dos tempos, nos vários anos de participação, nos contribu-

tos que tem prestado, a vários níveis, seja nos relatórios, seja nos trabalhos preparatórios, ou em sede de comissões técnicas especializadas, na delegação nacional, participação que tem representado a consolidação e a afirmação da autonomia no domínio laboral e uma importante experiência e valorização em termos nacionais e internacionais.

Em termos práticos a Região aderiu aos objetivos, valores e princípios da OIT, como seja o diálogo social, o tripartismo e a justiça social, valores que têm marcado a política laboral regional. No mais a Região tem estado em plena sintonia com a OIT, aderindo às suas iniciativas, do que resultou a comemoração a nível regional do Dia Mundial da Segurança, da luta contra o trabalho infantil e do trabalho digno, e da realização de exposições alusivas ao 75º e ao 90º aniversário da OIT.

## **Bibliografia**

- Constituição da OIT/Regulamento da Conferência Internacional da OIT
- Declaração de Filadélfia (1998)
- Declaração relativa aos objetivos da OIT (1944)
- Declaração da OIT sobre política social e mundialização equitativa (2008)
- Relatórios das Conferências anuais da OIT
- Site da OIT
- Site do Escritório em Lisboa da OIT
- Base de dados da OIT: Labordoc, Normlex
- As normas internacionais do Trabalho/OIT/coleção estudos
- Relatório inicial para a Comissão Mundial relativa ao Futuro do trabalho – OIT/2017
- Apontamentos sobre a OIT – Rui Gonçalves da Silva (1989)
- A experiência da Região Autónoma da Madeira na OIT- Rui Gonçalves da Silva (1988)





# 12

## Parte III - Áreas laborais e o papel da OIT

### O Direito internacional marítimo da OIT<sup>1</sup>

MARIA TERESA PACCETTI<sup>2</sup>

MARIA LISETA CAETANO<sup>3</sup>

A especificidade do trabalho prestado no mar foi desde cedo reconhecida pela OIT que instituiu sessões especiais da Conferência Internacional do Trabalho reservadas ao trabalho marítimo.

Com efeito, o meio em que esse trabalho é prestado e os riscos daí resultantes, vinte e quatro horas por dia no mar alto, num espaço muito limitado, fora da acção regular das autoridades, aportando em diferentes países com legislações também diferentes, congregando frequentemente, as tripulações, elementos de diferentes nacionalidades, a que se junta a dificuldade, na ausência de acordos, em proteger a actividade da marinha de comércio da concorrência internacional, tiveram enormes reflexos no trabalho prestado a bordo, muito contribuindo para essa especificidade que não encontra correspondência no trabalho prestado em terra.

Já na Idade Média este trabalho era regulado por um conjunto de leis comuns baseadas no “costume do mar” que se aplicavam a todos os marítimos e que estabeleciam, além dos deveres, os seus direitos, como são exemplo os Juízos de Oléron para os países da costa poente da Europa e o Consolato del Mare que se tornou numa espécie de código internacional de direito marítimo nos países mediterrânicos e que também exerceu influência mais tarde em Portugal, nomeadamente no Regimento de 1594.

<sup>1</sup> O presente texto, de 2012, pertence ao acervo do Projeto «Memória Futura», estando disponível em [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/genericdocument/wcms\\_664851.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/genericdocument/wcms_664851.pdf).

<sup>2</sup> Ex-chefe do Gabinete para a OIT (GAOIT) da então Direcção-Geral do Emprego e Relações de Trabalho.

<sup>3</sup> Ex-assessora principal do GAOIT da então Direcção-Geral do Emprego e Relações de Trabalho.

Com a formação dos Estados europeus, o fim da unidade do direito do mar e a necessidade de coordenar as decisões dos tribunais, começaram a surgir diversos códigos marítimos nacionais assegurando, quer aos marítimos quer aos armadores, maiores garantias práticas, nomeadamente no que respeitava a condições de trabalho.

Em Portugal, embora se conheçam alguns diplomas já no Século XIV, nos reinados de D.Afonso IV e de D.Fernando, é no Século XVII que aparece o primeiro trabalho de codificação, com o 3º Regimento da Casa das Índias, que se presume ser de 1630.

Atendendo a esta especificidade, a 2ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, convocada para Génova, em 1920, foi já exclusivamente consagrada ao trabalho marítimo e teve como principal objectivo analisar as condições de aplicação a estes trabalhadores, de algumas das convenções e recomendações que tinham sido adoptadas no ano anterior, em Washington, pela 1ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho.

Assim, e exceptuando a convenção tendente a limitar a duração do trabalho a bordo, foram aprovadas convenções sobre a idade mínima de admissão ao trabalho marítimo, sobre a indemnização de desemprego por naufrágio, sobre a colocação dos marítimos e ainda uma recomendação sobre o seguro dos marítimos contra o desemprego.

Para além das questões técnicas que visavam a aprovação de normas, naquela sessão foi ainda analisada a possibilidade de se estabelecer um estatuto internacional para os marítimos que permitisse assegurar alguma uniformidade às condições de trabalho destes trabalhadores, o que deu origem a uma resolução recomendando que a preparação desse estatuto fosse feita, progressivamente, através da adopção de normas sobre as matérias que interessavam em particular à condição de marítimo e cujas disposições os Estados que possuíssem uma marinha deveriam ter em conta nos respectivos estatutos nacionais.

Para levar a cabo a execução dos inquéritos necessários à elaboração desse estatuto, foi criada, em 1920, a Comissão Paritária Marítima, órgão bipartido onde têm assento representantes de armadores e de marítimos, em igual número, e em que os Grupos Empregador e Trabalhador do Conselho de Administração da Organização estão também representados a fim de estabelecer a ligação dos membros da Comissão como conjunto da Organização; é, além disso, presidida pelo Presidente do Conselho de Administração.

Esta Comissão acabou por ter um papel determinante nas actividades marítimas, na medida em que todas as questões de carácter marítimo a examinar pelas Conferências são previamente submetidas à sua apreciação; foi, além disso, assegurando, nos intervalos por vezes bastante espaçados entre as sessões marítimas da Conferência, a continuidade do estudo das questões marítimas, o que acabou por lhe conferir um grau de especialização tal, que passou a ser consultada regularmente pelo Conselho de Administração sobre problemas técnicos nesta matéria.

Foi, pois, esta Comissão que determinou as matérias susceptíveis de serem reguladas através da adopção de convenções e recomendações, essenciais a uma regulamentação do trabalho marítimo que, no seu conjunto, viriam a constituir o Estatuto Internacional do Marítimo, e as foi inscrevendo na ordem de trabalhos das conferências especiais.

As sessões marítimas da Conferência viram-se, porém, desde logo confrontadas com a questão da representação dos interesses marítimos.

O facto de, nos primeiros anos, as sessões anual e marítima da Conferência terem lugar consecutivamente, levava a que os países, mesmo os de vocação marítima, enviassem, por motivos de ordem económica, a mesma delegação a ambas as sessões, pondo em causa o grau de especialização necessário para as questões marítimas. A solução deste problema passou pela convocação da sessão anual e da sessão marítima em épocas diferentes, o que permitiu restringir, naturalmente, a participação aos interessados.

Outra questão, mais complexa, teve a ver com a composição das delegações não governamentais às sessões marítimas, designadamente como procedimento a seguir pelos governos para a nomeação dos representantes dos empregadores e dos trabalhadores com fortes organizações profissionais de armadores e de marítimos, i.e., se deveriam ser contactadas directamente essas organizações ou as organizações centrais, com a indicação de que a sessão teria carácter exclusivamente marítimo.

Como consequência do diferendo entre o Conselho de Administração e as organizações profissionais do sector marítimo quanto à interpretação do parágrafo 5º do artigo 3º da Constituição da OIT<sup>4</sup>, relativo à designação dos representantes não governamentais, as sessões marítimas da Conferência passaram, a partir de 1935, a ser antecedidas por Conferências Técnicas Marítimas Preparatórias, de carácter tripartido, meramente consultivas, mas que não estando condicionadas às exigências relativas à composição da Conferência Geral, permitem ao Conselho de Administração convocar apenas os países interessados nas questões marítimas que, assim, passam a poder integrar, nas respectivas delegações, representantes directos das organizações profissionais representativas do sector e, a título consultivo, os membros da Comissão Paritária Marítima que não fizerem parte da delegação dos seus países, ficando assim garantida a autoridade necessária ao estudo daquelas questões. Participa ainda uma delegação tripartida do Conselho de Administração a fim de, uma vez mais, estabelecer a ligação entre os interesses marítimos e a Organização.

Além disso, como desde 1926 as normas da OIT são adoptadas através do processo da dupla discussão, i.e., são necessárias duas sessões da CIT para a sua adopção, as Conferências

---

<sup>4</sup> "Os Membros comprometem-se a designar os delegados e os conselheiros técnicos não governamentais de acordo com as organizações profissionais mais representativas quer dos empregadores quer dos trabalhadores do seu país, caso tais organizações existam."



Técnicas Marítimas Preparatórias, vieram também colmatar esse problema, uma vez que procedem à primeira discussão das normas marítimas, antes da discussão e adopção pela sessão marítima da Conferência Geral, que é o único órgão com poder legislativo.

Do total de convenções e recomendações da OIT adoptadas até ao momento, 41 convenções –das quais 33 se encontram ainda em vigor –, 29 recomendações e um Protocolo destinam-se ao trabalho marítimo, versando matérias relativas à formação e acesso ao emprego, às condições gerais de trabalho, segurança, saúde e bem-estar, segurança social, certificados de aptidão e inspecção do trabalho.

Pela sua relevância ou pelo impacto que tiveram na altura, merecem especial destaque as seguintes Convenções:

### **Convenção nº 147, relativa às normas mínimas a observar nos navios mercantes, 1976**

Adoptada em 1976 pela 62ª sessão (marítima) da Conferência Internacional do Trabalho foi, juntamente com a Recomendação nº 155, uma referência em matéria de trabalho marítimo e constituiu, na altura, uma resposta às repercussões neste sector, da recessão originada pela crise do petróleo de 1973, que tinha provocado uma diminuição do comércio internacional e, conseqüentemente, uma quebra na procura mundial dos transportes marítimos o que, juntamente com os progressos tecnológicos entretanto desenvolvidos, conduziram a uma redução geral dos postos de trabalho dos marítimos.

Veio sobretudo dar resposta a um problema que entretanto começara a adquirir proporções alarmantes, que era o da transferência do registo de navios de países tradicionalmente marítimos para pavilhões de países que não tinham sequer ratificado convenções marítimas nem possuíam regimes de contratação colectiva e que, por isso, ofereciam a bordo dos navios registados nos seus territórios, condições de trabalho e de protecção inferiores às normas, o que constituía um retrocesso no nível de garantias conseguidas até então pelos marítimos, pondo também em causa o esforço da OIT em prol da melhoria das condições de trabalho e de vida daqueles trabalhadores.

Além da concorrência desleal, o mau estado de alguns daqueles navios punham ainda em perigo não só a segurança dos marítimos, como a da navegação.

Esta Convenção, ao condensar num único instrumento, as normas mínimas essenciais que os países devem aplicar a bordo dos navios registados nos seus territórios, permite que, com a ratificação de uma única Convenção, os Estados fiquem automaticamente obrigados a elaborar legislação e a exercer o controle eficaz da aplicação dessa legislação ou regulamentação colectiva que, no geral, deve contemplar os objectivos de uma série de outras convenções

marítimas adoptadas anteriormente - número que a Recomendação nº 155 alarga -, independentemente da sua ratificação, e que constam do seu anexo, em áreas como a da liberdade sindical e negociação colectiva, higiene, saúde e bem-estar, repatriamento, segurança social e condições de acesso ao emprego.

Outra particularidade desta Convenção é fazer depender a sua ratificação da adesão dos países a instrumentos internacionais da OMI, designadamente a convenções internacionais relativas à salvaguarda da vida humana no mar, às linhas de água e à prevenção das abordagens no mar.

Uma das consequências mais relevantes deste instrumento foi a assinatura em 1982, por um grupo de países europeus a que se veio juntar o Canadá, de um Memorando de entendimento para o controle dos navios pelo Estado do porto, que visa a aplicação das medidas necessárias ao cumprimento do artigo 4º da Convenção nº 147, nomeadamente a harmonização das medidas de inspecção dos navios mercantes registados no estrangeiro.

A sessão que adoptou este instrumento adoptou também uma Resolução solicitando que a Comissão Paritária Marítima procedesse ao exame periódico da lista das convenções que figuram no anexo da Convenção, com vista a avaliar da necessidade de revisão.

A primeira revisão ocorreu em 1996, na 84ª sessão (marítima) da Conferência, através de um Protocolo contendo um anexo suplementar da Convenção nº 147, cuja ratificação implica a aceitação obrigatória, pelos Estados que o ratificarem, de mais duas convenções marítimas enumeradas na Parte A, sendo as convenções indicadas na Parte B, de aceitação facultativa.

### **Convenção nº 185, sobre os documentos de identificação dos marítimos, 2003**

A Convenção nº 185, que revê a Convenção nº 108, sobre os documentos de identificação dos marítimos, de 1958, vem estabelecer, na sequência dos atentados de 11 de Setembro de 2001 e da possibilidade de os meios de navegação e portos poderem ser utilizados para actos terroristas, um sistema de identificação mais rigoroso do que o previsto na anterior Convenção.

O carácter de urgência em reforçar a segurança marítima a nível mundial determinou que esta matéria acabasse por ser inscrita como questão complementar prioritária na ordem de trabalhos de uma sessão normal da Conferência Internacional do Trabalho, em 2003.

Com efeito, na sequência daqueles atentados e da adopção, nesse mesmo ano, da Resolução de A.924(22) da OMI sobre as medidas de segurança a tomar como prevenção, realizou-se em 2002 a Conferência Diplomática sobre Segurança Marítima, com o objectivo de avaliar as normas de outras organizações internacionais competentes em matéria de segurança dos transportes terrestres, aéreos e marítimos, tendo desde logo ficado cometido à OIT um dos aspec-

tos essenciais do reforço da segurança dos navios e dos portos, nomeadamente o da adopção de medidas urgentes no plano internacional, relativamente aos documentos de identificação dos marítimos, no quadro da Convenção nº 108.

A nova Convenção, ao estabelecer, através da utilização de técnicas biométricas, um sistema de identificação positiva e fiável uniforme a nível mundial, que protege os trabalhadores marítimos contra actos terroristas, veio assegurar àqueles trabalhadores a liberdade de movimentos necessária ao seu bem-estar e às suas actividades profissionais e facilitar o comércio internacional.

### **Convenção do Trabalho Marítimo (CTM), 2006**

A Convenção do Trabalho Marítimo, 2006, foi adoptada pela Conferência Internacional do Trabalho, na sua 94ª. Sessão, realizada em 23 de Fevereiro de 2006<sup>5</sup>.

Trata-se de um instrumento internacional de grande importância para o sector marítimo, que reviu e consolidou a quase totalidade dos instrumentos em vigor - convenções e recomendações -, relativas ao trabalho marítimo, adoptadas pela OIT desde 1920<sup>6</sup>.

Definindo de forma global e integrada os direitos dos trabalhadores marítimos, a CTM 2006 visa garantir condições de trabalho dignas no sector marítimo e simultaneamente favorecer a criação de condições de concorrência leais entre armadores, contribuindo para estabilizar o sector dos transportes marítimos, confrontado com a concorrência mundial.

Fixa um conjunto de regras mínimas relativas a praticamente todos os aspectos das condições de trabalho dos marítimos, cobrindo essencialmente as mesmas questões que os instrumentos por ela revistos, com as actualizações necessárias, e abordando ainda aspectos novos, nomeadamente em matéria de segurança e saúde.

A Convenção estrutura-se de uma forma inteiramente nova em relação às demais convenções da OIT: compreende disposições fundamentais – os Artigos e as Regras – e um Código, constituído por duas partes – A e B. Os Artigos definem os grandes princípios e obrigações, as Regras e a Parte A do Código integram disposições de carácter vinculativo e a Parte B do Código contém princípios directores, ou seja, recomendações, de carácter não vinculativo.

---

<sup>5</sup> Foi adoptada por 314 votos a favor, nenhum voto contra e 4 abstenções.

<sup>6</sup> Não reviu as convenções nºs. 108 e 185, relativas aos documentos de identificação dos marítimos, que foram revistas recentemente; nem as convenções nºs. 15 e 71, respectivamente sobre a idade mínima dos ajudantes dos fogueiros e dos fogueiros, e sobre as pensões dos marítimos, que se encontram desactualizadas.

As Regras e o Código estão organizados em cinco títulos:

Título I - Condições mínimas exigidas para o trabalho dos marítimos a bordo – idade mínima, certificado médico, formação e qualificações e recrutamento e colocação

Título II - Condições de trabalho – contrato de trabalho marítimo, salários, duração do trabalho ou do descanso, férias, repatriamento, indemnização em caso de perda do navio ou naufrágio, lotações e carreiras

Título III - Alojamento, lazer, alimentação e serviço de mesa

Título IV - Protecção da saúde, cuidados médicos, bem-estar e protecção em matéria de segurança social

Título V – Cumprimento e aplicação das disposições

O âmbito de aplicação da Convenção estende-se não só aos marítimos, qualquer que seja a sua nacionalidade, que trabalhem em navios que arvoram a bandeira dos Estados que a ratificarem, como também aos marítimos que trabalhem em navios registados em países que não a tenham ratificado, quando sujeitos à inspecção por qualquer Estado do porto<sup>7</sup> e, por outro lado, do princípio do tratamento não mais favorável<sup>8</sup>. Acresce que da noção de “marítimo” utilizada pela Convenção, decorre que ela não se aplica apenas aos membros da tripulação do navio, mas a todos os que nele trabalhem, seja a que título for.

A Convenção entrará em vigor doze meses após ter sido registada por, pelo menos, 30 Estados membros da OIT, representando, no conjunto, 33 por cento da tonelagem bruta da frota mercante mundial, o que acontecerá no dia 20 de Agosto do próximo ano.

Uma vez entrada em vigor, todas as convenções por ela revistas ficarão fechadas à ratificação, mantendo-se em vigor apenas nos Estados membros que as tenham ratificado antes da entrada em vigor da Convenção do Trabalho Marítimo, e que não tenham ratificado esta Convenção.

---

<sup>7</sup> “Todo o navio estrangeiro que faça escala, no curso normal da sua actividade ou por motivos inerentes à sua operação, no porto de um Membro pode ser sujeito a inspecção (...) para verificar a conformidade com as prescrições da presente Convenção relativas às condições de trabalho e de vida dos marítimos a bordo, incluindo os direitos dos marítimos” (Regra 5.2.1 da Convenção).

<sup>8</sup> “Todos os Membros devem cumprir as responsabilidades assumidas por força da presente Convenção, agindo de forma a que os navios que arvoram a bandeira de um Estado que a não tenha ratificado não beneficiem de um tratamento mais favorável do que os navios que arvoram a bandeira de Estados que a tenham ratificado.” (§7 do Art. V da Convenção).

Assim, os navios dos países que tenham ratificado a Convenção e que garantam condições de trabalho e condições sociais dignas aos marítimos terão como contrapartida uma protecção contra a concorrência desleal por parte dos navios que não respeitam as normas.

Os navios dos países que ratificarem a Convenção irão também beneficiar de um sistema de certificação que os dispensará de inspecção pelo Estado do porto, evitando períodos de espera muitas vezes longos nos portos estrangeiros. Isto porque a Convenção obriga os Estados que aratificarem a exigir que os navios da sua bandeira possuam um certificado do trabalho marítimo, completado por uma declaração de conformidade do trabalho marítimo que atestem que o navio foi devidamente inspeccionado e que as disposições da Convenção relativas às condições de trabalho e de vida dos marítimos foram cumpridas da forma certificada.

A fim de poder ser ratificada e aplicada por um grande número de Estados membros, a Convenção procurou aliar a firmeza dos seus princípios relativos aos direitos dos trabalhadores marítimos, à flexibilidade da aplicação das suas normas mais técnicas, deixando aos Estados que a ratifiquem uma grande latitude no que respeita às modalidades de transposição para as legislações nacionais. Essa flexibilidade decorre de diversos aspectos, entre os quais se destaca, a título de exemplo, o princípio da equivalência de conjunto, existente em outras convenções da OIT e também adoptado por esta Convenção, que permite que cada Estado membro se comprometa a ter em conta o objectivo geral do instrumento, não se exigindo a conformidade absoluta entre os princípios convencionais e as normas nacionais.

Entre as várias inovações introduzidas pela CTM, em relação aos anteriores instrumentos da OIT, destaca-se ainda a que respeita ao processo de actualização da Convenção: para além do processo de revisão da Convenção, no seu conjunto, referido no seu artigo XIV, processo que se aproxima do previsto no artigo 19º. da Constituição da OIT para a generalidade das convenções, as Partes A e B do Código podem ser alteradas, salvo disposição em contrário da própria Convenção, através de um processo acelerado, de emenda simplificada e aceitação tácita, descrito no seu artigo XV.

A CTM pretende assim ser um instrumento universalmente aplicável, que deverá vir a constituir, uma vez entrado em vigor, o quarto pilar da regulamentação internacional do sector marítimo, complementando convenções fundamentais da Organização Marítima Internacional – a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS), a Convenção sobre as Normas de Formação, Certificação e de Serviços de Quartos para os Marítimos (STCW) e a Convenção para a Prevenção da Poluição pelos Navios (MARPOL).

Como acontece com a CTM, uma parte significativa das convenções marítimas condiciona a sua entrada em vigor, não ao número de ratificações indiscriminadas, como acontece com as demais convenções, mas ao número de ratificações dos países mais importantes do ponto de vista marítimo. Durante anos o nosso país fez parte dessa lista de países, tendo, por sua vez,

ratificado 15 dessas convenções, 12 das quais se encontram ainda em vigor. Porém, e à medida que o peso do nosso sector marítimo se foi esbatendo, o ritmo de ratificações abrandou; desde a ratificação da Convenção nº 147, em 1983, Portugal não voltou a ratificar qualquer convenção marítima.

Entretanto, com a adopção da CTM e com vista à sua ratificação, foi constituído, dada a diversidade e complexidade das matérias, um Grupo de Trabalho interministerial para proceder às necessárias alterações legislativas a fim de acolher a nível interno as suas disposições. Com efeito, como já se referiu, uma vez entrada em vigor, os navios dos Estados que a não ratificarem ficam também sujeitos à inspecção de qualquer Estado do porto que a tenha ratificado, o que implica que, mesmo não a ratificando, terão que aplicar as prescrições da Convenção.

Acresce que, a nível da União Europeia, o Conselho não só autorizou a ratificação da CTM no que se refere às disposições da Convenção que tratam matérias da sua competência exclusiva – as que respeitam à coordenação dos regimes de segurança social –, como também, atendendo à importância do contributo da Convenção para o sector marítimo a nível internacional, decidiu aconselhar os seus Membros a tomar as medidas necessárias para a ratificar o mais rapidamente possível<sup>9</sup>.

## **Bibliografia**

BIT: Dix ans d'Organisation Internatinal du Travail (Genève, 1931)

N. Valticos: Droit international du travail, Traité de droit du travail, Tome VIII, Paris 1970


M. M. Marques Santos: Júpiter, marujos e pimentas - o direito a bordo das naus e caravelas portuguesas nos séculos XV e XVI, Tese de mestrado, Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Junho 1996

Constitution de l'OIT, BIT, Genève 2004

BIT: Normes du travail dans les navires marchands, Étude d'ensemble des rapports concernant la convention (nº 147) sur le lamarinemarchande (normes minima) et la recommandation (nº 155) sur la marine marchande (amélioration des normes), 1976, rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 4B), CIT, 77 session, Genève 1990

---

<sup>9</sup> Decisão do Conselho 2007/431, de 7 de Junho



BIT: Mise au point d'un système plus sûr d'identification des gens de mer, rapport VII (1), CIT, 91 session, Genève 2003

BIT: Rapport de la 29 session de la commission paritaire maritime (Genève, 22-26 janvier 2001), GB. 280/5, Genève, mars 2001







# 13

## Parte III - Áreas laborais e o papel da OIT

### A reparação dos acidentes de trabalho em Portugal e as influências do modelo de proteção social da OIT<sup>1</sup>

TERESA MANECA LIMA<sup>2</sup>

#### Introdução

Os acidentes de trabalho são um fenómeno social traumático e incapacitante e uma manifestação da violência e da vulnerabilidade social a que o trabalho expõe os trabalhadores. De acordo com estimativas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), os acidentes de trabalho provocam mais mortes do que os conflitos armados, as catástrofes naturais ou as pandemias, ocorrendo em todo o mundo por ano mais de 250 milhões de acidentes de trabalho (ILO, 2005).

No caso da sociedade portuguesa, apesar de nas últimas décadas se ter assistido a uma diminuição do número total de acidentes de trabalho, apontada como resultado do investimento em políticas de prevenção dos riscos profissionais e influenciada pela diminuição do número de trabalhadores e da produção industrial, consequências diretas da crise económica instalada desde 2008, em 2012 registaram-se cerca de 194 mil acidentes de que resultaram 175 mortes, uma média mensal de 12 trabalhadores mortos por mês (GEE, 2014). Considerando as características da economia portuguesa estes números continuam a ser bastante alarmantes e trazem consigo um conjunto de consequências, quer para as empresas, atente-se ao número

<sup>1</sup> O presente texto foi originalmente publicado, em 2019, na obra *A Organização Internacional do Trabalho no Direito do Trabalho Português: Reflexos e limitações de um paradigma sociojurídico*, Capítulo VI, Edições Almedina: pp. 151-178.

<sup>2</sup> Investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

de horas de trabalho perdidas e perdas de produtividade (Jovanovic et al., 2004: 326), quer para o trabalhador e a sua família, onde a perda de rendimento e o sofrimento se apresentam como os principais exemplos.

A realidade da sinistralidade laboral e a vivência do acidente por parte do trabalhador e da sua família encerram em si a necessidade de proteção e reparação dos danos decorrentes do acidente de trabalho. O primeiro diploma legal sobre os acidentes de trabalho promulgado em Portugal, Lei n.º 83, de 24 de julho de 1913<sup>3</sup>, determinava que as entidades patronais indemnizassem os trabalhadores pelos danos sofridos, fosse qual fosse a causa do acidente — na letra da lei ‘desastre’. Em 1919, o decreto n.º 5637, de 10 de maio<sup>4</sup>, estabeleceu o primeiro sistema de seguros sociais obrigatórios no caso de acidente de trabalho e ampliou o sistema de garantias e proteção às doenças profissionais. Desde então, assistiu-se a uma evolução da legislação laboral que, espelhando as discussões jurídicas em torno do conceito de responsabilidade e das teorias do risco, foi impulsionada também pelas recomendações e convenções da OIT ratificadas, culminando no atual regime jurídico de reparação dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais — Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro<sup>5</sup>, que passou a incluir a reabilitação e reintegração profissionais.

No que diz respeito às Convenções da OIT, nomeadamente a n.º 17 (Reparação de acidentes de trabalho) e a n.º 19 (Igualdade de tratamento dos trabalhadores estrangeiros e nacionais em matéria de reparação de acidentes de trabalho), ambas de 1925, ratificadas em 1929, apenas em 1936, através da publicação da Lei n.º 1942, de 27 de julho<sup>6</sup>, encontram eco na legislação portuguesa, alargando e melhorando o regime de reparação. Para além destas duas convenções, Portugal ratificou igualmente a Convenção n.º 12, sobre a reparação de acidentes de trabalho na agricultura.<sup>7</sup>

Atendendo à realidade gravosa dos acidentes de trabalho e das suas consequências, este capítulo tem como objetivo traçar a evolução do regime de reparação dos acidentes de trabalho, mostrando o modo como este se ancorou na legislação europeia e nos princípios preconizados pela OIT, ao mesmo tempo que manteve as especificidades que marcaram a sua criação. Do mesmo modo, pretende-se com esta reflexão trazer para a discussão pública o problema da reparação dos acidentes de trabalho, enquadrado numa noção mais ampla de proteção social preconizada tanto pela OIT como pela Constituição da República Portuguesa.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://dre.pt/application/file/590381>.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://dre.pt/application/file/271556>.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://dre.pt/application/file/489343>.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://dre.pt/application/file/360200>.

<sup>7</sup> Para consulta do texto das convenções ratificadas por Portugal: [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/portugal\\_convencoes\\_numero\\_pt.htm](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/portugal_convencoes_numero_pt.htm).

## 1. Acidentes de trabalho: do fenómeno social ao fenómeno jurídico

O conceito de acidente de trabalho, enquanto fenómeno social e jurídico, surge pela primeira vez com a sociedade industrial e com o crescente uso da máquina, que a par da impreparação dos trabalhadores e das próprias empresas para a industrialização resultou no aumento exponencial do número de acidentes de trabalho (Leitão, 2001: 537). De acordo com algumas análises, a introdução da máquina provocou alterações profundas no trabalho, reduzindo o homem a um meio ou instrumento do sistema de produção, descurando o seu verdadeiro sentido e valor (Nascimento, 2001) e comprometendo a sua saúde e segurança.

Considerando que as referências relativas à saúde ou doença e o trabalho remontam às civilizações grega e romana, o advento da revolução industrial veio, contudo, conferir-lhe uma outra centralidade. Os acidentes de trabalho, frequentemente, atribuídos ao azar, ao destino ou a uma fatalidade e decorrentes do descuido, da falha, da negligência ou da imprudência do trabalhador, passam a estar associados ao ambiente e às condições de trabalho.

Desde o século XIX, o conceito de acidente de trabalho tem evoluído, acompanhando a própria evolução do trabalho e apresentando definições e entendimentos variados. Por exemplo, a Organização Mundial de Saúde (OMS) entende o acidente de trabalho como um facto não premeditado do qual resulta um dano considerável ou como uma ocorrência de uma série de factos que, em geral e sem intenção, produz lesão corporal, morte ou dano material (Chiavenato, 1999).

Das diversas definições presentes na literatura sociojurídica sobre o trabalho, a apresentada por Heinrich (1931), enquanto um acontecimento não planeado e não controlado no qual a ação ou reação de um objeto, substância, indivíduo ou radiação resulta num dano pessoal ou na probabilidade de tal ocorrência, que interrompe ou interfere no processo normal de uma atividade, ocasionando a perda de tempo e/ou lesões nos trabalhadores e danos materiais, continua a ser a mais abrangente. Aliás, passadas oito décadas o conceito proposto por Heinrich não sofreu alterações profundas. Deste modo, entende-se acidente de trabalho como aquele que ocorre através da prática do exercício de trabalho ao serviço da empresa ou empregador, provocando lesão corporal ou perturbação funcional de que resulte a morte, a perda ou a redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho (Evangelinos e Marchetti, 2003). Partilhando a abordagem seguida por Boaventura de Sousa Santos e outros (2010) a ocorrência de um acidente de trabalho implica, igualmente,

Níveis tão elevados de ansiedade e incerteza quanto ao presente e ao futuro, que acaba por baixar o horizonte de expectativas do sinistrado. Este processo torna-o disponível para tolerar e suportar grandes custos sociais e económicos que assegurem o mínimo de proteção perante a sua condição vulnerável (Santos et al., 2010:103-104).

Atendendo às consequências sociais resultantes de um acidente de trabalho, facilmente se compreende o porquê da tutela acidentária dos trabalhadores se reportar às origens históricas do direito do trabalho (Ramalho, 2010). Ora, perante a incapacidade dos Códigos Civis em responderem às questões levantadas pelas relações de trabalho, os movimentos de trabalhadores reivindicavam um espaço próprio e distinto para as questões laborais. Segundo Héctor Barbagelata,

O Direito Civil não só ignorava o trabalhador individualmente considerado e sua verdadeira situação diante do empresário, como tampouco sabia da solidariedade entre eles, nem de suas organizações e das ações que realizavam, não levava em consideração o caráter coletivo das relações de trabalho, nem se precavava contra o que, do ponto de vista económico, se escondia sob supostos “contratos livres” (Barbagelata, 1996:16).

Também como lembra António Casimiro Ferreira foram os atos de desobediência civil que “induziram a formação do Direito do Trabalho e que levaram a que o Estado interviesse nas relações laborais através desse ‘novo direito’ numa linha de racionalização jurídica dos conflitos laborais” (Ferreira, 2003:155). Ao procurar compatibilizar, ou pelo menos articular, os princípios da comunidade, do mercado, da sociedade e da solidariedade, tendo como paradigma fundador o grupo e não o indivíduo, incorporando normas e princípios jurídicos que disciplinam as relações de trabalho (Xavier, 2005:23), o direito do trabalho, entendido como um direito social, foi-se construindo com base em conceitos muito estáveis e altamente seguros (Cabral, 1999). Esta estabilidade tinha como objetivos principais a garantia de condições de trabalho e de vida minimamente aceitáveis e a compensação de uma situação de desigualdade entre o trabalhador e empregador. Porque, como refere Alain Supiot “na relação de trabalho, o trabalhador, diferentemente do empregador, não arrisca o seu património, arrisca a sua pele” (1994:68). Deste modo, constata-se que para além de corrigir, pelo menos parcialmente, as desigualdades fundamentais (Alemán Páez, 2002), o direito do trabalho ficou marcado pelo imperativo da segurança no trabalho. O princípio da segurança no trabalho, da segurança física, foi, na opinião de Alain Supiot (2004), que permaneceu como elemento central do direito do trabalho. Esta é também a posição de Laurent Vogel (2006) ao defender que a saúde no trabalho sempre ocupou um lugar central no desenvolvimento do direito do trabalho.

A consolidação do direito do trabalho, como ordenamento estruturado e autónomo, acontece já no século XX após a criação da OIT, em 1919, órgão que visa promover a justiça social e fazer respeitar os direitos humanos no mundo do trabalho. Não obstante, foi a Constituição Alemã de 1919, conhecida como a Constituição de Weimar, o grande marco do direito do trabalho e dos direitos económicos e sociais, uma vez que “ao positivar os direitos e deveres fundamentais dos alemães, se orientou por um espírito mais social” (Melo, 2007:80). Como lembra o Bureau Internacional do Trabalho (BIT, 2011), a Alemanha foi o primeiro país a adotar um sistema de seguros sociais, estabelecendo deste modo o direito a uma prestação social aplicável a todos os trabalhadores. Este reconhecimento conduziu a uma maior intervenção do Estado, no sentido de legislar e implementar políticas públicas de proteção dos trabalhadores.

A proteção dos trabalhadores sinistrados não só marcou o nascimento do direito do trabalho, como ajudou a impulsionar o desenvolvimento de um mecanismo de segurança e proteção social, cujos avanços registados após a Segunda Guerra Mundial confirmaram a segurança social como um direito humano. De facto, na maioria dos países europeus, os acidentes de trabalho compuseram a primeira contingência coberta pela segurança social, ou seja os seguros de acidente de trabalho constituíram-se como as primeiras formas de seguro social.

Em Portugal, perante um processo de industrialização bastante tardio, o direito do trabalho é descrito como um direito ainda jovem. De facto, somente em finais do século XIX começou a surgir legislação de proteção ao trabalho, cuja primeira lei data de 1891 e regulava o trabalho de menores e mulheres em estabelecimentos industriais e a higiene e segurança nas oficinas (Amado, 2009). Posteriormente, surgem normas relativas à duração do tempo de trabalho e à segurança e salubridade das condições de trabalho. É, apenas a partir da década de 1930, com a Constituição de 1933 e em pelo Estado Novo, que o direito do trabalho ganha relevância. Por esta altura, começa a organizar-se uma verdadeira ordem judiciária do trabalho, com autonomia total face à ordem jurídica comum, tendo sido criados e instalados, para tal, os tribunais de trabalho (Rato, 1998). Conquanto, somente em finais de 1960, inícios de 1970, surge a primeira lei sobre contrato de trabalho que aperfeiçoa a legislação sobre os acidentes de trabalho e as doenças profissionais.

Olhando para o contexto português e apesar deste desenvolvimento mais tardio, pode concluir-se que a problemática dos acidentes de trabalho marca o nascimento e desenvolvimento do direito do trabalho, ainda que este seguido as tendências teórico-jurídicas existentes no contexto europeu.

## **2. A regulação jurídica dos acidentes de trabalho: história e evolução**

A preocupação com os acidentes de trabalho refletiu-se, por um lado, na emissão de normas sobre segurança, higiene e saúde no local de trabalho com o intuito de prevenir a ocorrência de acidentes e, por outro, na definição de um modelo de reparação dos danos decorrentes dos acidentes laborais (Lemos, 2011).

A primeira legislação a abordar o problema dos acidentes de trabalho foi a alemã, em 1884, que implementou o seguro de acidentes de trabalho e deu origem ao desenvolvimento das primeiras leis de seguro social. Todavia, estes seguros sociais podem ser percebidos como mecanismos criados para garantir alguma estabilidade política à nação recém-criada (Rodgers et al., 2009). Apesar deste objetivo político, esta legislação estendeu-se, ainda durante o século XIX, a outros países europeus, como por exemplo Áustria (1888), França (1893), Inglaterra (1897) e Itália (1898).

A necessidade de uma regulamentação especial no caso dos acidentes de trabalho resultava do facto de a vítima só poder obter uma indemnização se provasse que tinha existido culpa por parte da entidade patronal. As dificuldades de o trabalhador fazer prova de tal culpa conduziram a uma alteração deste regime (Alegre, 2001). Ao mesmo tempo, as consequências sociais da Primeira Guerra Mundial vieram, por um lado, acelerar o desenvolvimento dos seguros sociais, como aumento dos pedidos de pensões e apoios à saúde, habitação e reabilitação (Rogers et al., 2009:141) e, por outro, contribuir para a evolução do modelo de reparação dos acidentes de trabalho.

Ao nível internacional a criação da OIT, em 1919, veio igualmente reforçar o incremento da protecção social. Apesar de nos primeiros anos da sua existência os outputs concretos no campo dos seguros sociais tenham sido incertos e indecisos (ILO, 1926), o contexto de crise económica e monetária, que se seguiu após a Primeira Guerra Mundial, levou a OIT a dar uma maior atenção à regulação das condições de trabalho e do tempo de trabalho do que à protecção social (Rogers et al., 2009:142). Neste sentido, as primeiras convenções e recomendações são perfeccionadas como resultado das condições sociais imediatas e não de uma política de protecção social de longo prazo. De facto, apenas em 1925, com a crise que os sistemas de seguros sociais enfrentavam um pouco por toda a Europa, a OIT define uma estratégia de protecção social, onde incluiu também a protecção dos sinistrados do trabalho.

A evolução do regime dos acidentes de trabalho fez-se acompanhar, por conseguinte, pela evolução da noção de protecção social e dos sistemas de segurança social, por um lado, e pela evolução da própria noção de responsabilidade, por outro. Esta duplicidade é apontada, por alguns autores, como exemplo da força do direito no que toca ao caso dos acidentes de trabalho (Ribeiro, 2006). Ao mesmo tempo, o processo de industrialização e a crescente preocupação social com as condições de trabalho consolidou esta evolução ao deslocar a responsabilidade civil, fundada nos direitos individuais e na liberdade do mercado, para a segurança social (Ewald, 1986).

Entendido como um processo não acabado (Alegre, 2006), o sistema de reparação dos acidentes de trabalho e a sua evolução foi marcado por quatro fases, a que correspondem quatro teorias sobre o risco. A primeira fase, balizada pela denominada teoria da culpa aquiliana,

Caracterizava-se por somente haver lugar à reparação de acidentes de trabalho, quando estes fossem devidos a culpa ou negligência da entidade empregadora, competindo ao sinistrado fazer prova dessa culpa. Em Portugal era a norma do artigo 2398.º do Código Civil de 1867, aquela que dava cobertura legal a esta solução (Alegre, 2006:10).

Nesta fase, atendendo a uma conceção de responsabilidade civil do empregador, os trabalhadores tinham dificuldades em provar juridicamente a existência de um acidente de trabalho. Por conseguinte, o sistema jurídico não só não reparava as consequências do acidente, como agravava as condições sociais e de vida dos trabalhadores. Por volta de 1870 surgiram vários

argumentos contra este modelo, considerando-o como uma forma de injustiça social (Hesse, 1998) e defendendo que no contrato de trabalho existia, ainda que implicitamente, a ideia de obrigação de segurança por parte do empregador, pelo que qualquer lesão à sua integridade física daria lugar a uma responsabilidade contratual, a não ser que a culpa da lesão fosse imputável à vítima. A pertinência desta argumentação conduziu ao desenvolvimento da teoria da responsabilidade contratual. Esta teoria estabelecia como competência das entidades patronais “a prova de que não tiveram qualquer culpa na eclosão do sinistro; caso contrário seriam por ele responsáveis” (Alegre, 2006:11). Contudo, na prática os sinistrados continuavam a suportar sem indemnização os acidentes em que o empregador conseguisse afastar a culpa.

Em Portugal, a teoria da responsabilidade contratual nunca teve consagração legal e desde cedo despertou reações negativas, na medida em que persistiam graves problemas sociais associados à ocorrência de um acidente de trabalho. Deste modo, foi necessário discutir-se o conceito de culpa, passando como refere Carlos Alegre (2006) a entender-se que quem beneficiava da atividade do trabalhador deveria responder pelos riscos inerentes a essa mesma atividade. Perante estas críticas, quer no contexto europeu, quer no contexto português, surgiu a teoria do risco profissional, que passou a contemplar a noção de responsabilidade objetiva. Nas palavras de Marina Lemos “entendia-se nesta fase, que quem beneficiava com a prestação laboral do trabalhador devia igualmente, responder pelos riscos inerentes à atividade” (Lemos, 2011:16). Nesta conceção, existia uma causa/efeito entre o acidente e o exercício da atividade laboral, cuja responsabilidade e obrigação de reparar os danos recaía sobre os empregadores, visto que dela auferiam lucros. No caso português, esta doutrina teve assento legal com a Lei n.º 83, de 24 de julho de 1913, a que se seguiu o Decreto n.º 5637, de 10 de abril de 1919.

A teoria do risco profissional foi evoluindo e deu lugar à teoria do risco económico ou da autoridade, que assentava na ideia de que não se estava perante um risco estritamente de natureza profissional, mas sim de um risco mais geral relacionado com a noção ampla de autoridade patronal. Deste modo, passaram a estar incluídos na responsabilidade pelos acidentes de trabalho, aspetos não diretamente ligados à prestação do trabalho como é o caso dos acidentes in itinere, na medida em que a “responsabilidade deve pertencer àquele que deu as ordens e dirigiu os serviços e não ao que as executa” (Braga, 1947:184-185). No caso português, o espírito desta teoria encontra-se gravado na Lei n.º 1942, de 27 de julho de 1936, mantendo-se igualmente na lei atual. Por fim, apenas de referir que esta teoria do risco económico se enquadra numa teoria mais ampla: a da responsabilidade objetiva.



## 2.1. A regulação dos acidentes de trabalho em Portugal: breve evolução

No ordenamento jurídico português, os acidentes de trabalho foram abordados precocemente, quer na perspectiva preventiva e da imposição de normas em matéria de saúde e segurança no trabalho, quer com referência específica à reparação dos danos. A regulação da sinistralidade laboral remonta ao período anterior ao regime do Estado Novo, coincidindo com as primeiras iniciativas no processo de constituição do Estado-providência e procurando responder a uma total ausência de proteção social da classe trabalhadora. Por conseguinte, surgiu em 1913 o primeiro diploma que regulava especificamente a responsabilidade pelo risco de acidente de trabalho, Lei n.º 83, de 24 de julho, regulamentada pelos Decretos n.º 182, de 18 de outubro e n.º 183, de 24 de outubro, que considerava o empregador como responsável pela reparação (Ramalho, 2010). Apesar de avaliada como avançada e espelhando a evolução que se fazia sentir no contexto europeu, na medida em que compreendia uma noção ampla de acidente de trabalho e a possibilidade da responsabilidade ser transferida para as seguradoras, a abrangência desta lei era ainda diminuta. Por um lado, enquadrava apenas algumas atividades industriais e os acidentes de trabalho causados pelas máquinas e, por outro, era reduzido o número de companhias de seguro autorizadas (Rodrigues, 2008).

A generalização da proteção dos trabalhadores sinistrados acaba por acontecer no período da I República através da publicação em 1919 da legislação dos seguros sociais obrigatórios na doença, acidentes de trabalho e nas pensões de invalidez, velhice e sobrevivência, passando Portugal a acompanhar o movimento doutrinal em matéria de política social seguida em toda a Europa desde os finais do século XIX (Cardoso e Rocha, 2007). Baseado na teoria do risco profissional, este novo regime alarga a proteção às doenças profissionais, já que o Decreto n.º 5636, de 7 de maio, reconhecia como “obrigatório o seguro social obrigatório na doença para os indivíduos de ambos os sexos, que exerçam qualquer profissão nos domínios da atividade humana reconhecida como digna e honesta pelos usos e costumes e sancionada pelas leis vigentes”. No caso concreto dos acidentes de trabalho, o Decreto n.º 5637, de 10 de abril, torna obrigatório o seguro social contra desastres de trabalho e cria os tribunais de desastres de trabalho, visando assegurar aos trabalhadores por conta de outrem e aos seus familiares as condições adequadas de reparação. De referir ainda, que alguns anos antes, em 1916, tinha sido criado o Ministério do Trabalho (Lei n.º 494, de 16 de março<sup>8</sup>), que com a publicação dos diplomas referentes aos seguros permitiu a criação de um sistema inovador de proteção social. Não obstante as diferenças que o modelo português apresentava quando comparado com outros modelos europeus, são nítidas as influências desses modelos, já em vigor.

O seguro social obrigatório contra desastres de trabalho, assim denominado originalmente, tinha na sua essência o princípio da responsabilidade dos patrões em assumir os riscos da atividade do trabalhador. O Decreto n.º 5637, de 10 de abril, continha, ainda, uma tipologia

<sup>8</sup> Disponível em: <https://dre.pt/application/file/609531>.

de pensões e indemnizações a pagar em caso de acidente de trabalho, cujo cálculo dependia da gravidade do acidente, do valor do salário do trabalhador e da dimensão do agregado familiar. Este seguro era administrado e explorado pelas sociedades mútuas de patrões ou pelas companhias de seguro, quer nacionais, quer estrangeiras, cabendo ao Estado a fiscalização da gestão dos seguros.

Considerado como um período difícil do ponto de vista social e político, este foi um momento em que se assistiu a um progresso evidente quanto aos direitos dos trabalhadores, na esteira das preocupações europeias em matéria de condições de trabalho (Rodrigues, 2008). Por sua vez, a criação da OIT, em 1919, cujo ideal se centrou na promoção da segurança e saúde no trabalho e na regulação do trabalho industrial, veio dar uma outra força a este movimento de proteção social dos trabalhadores vítimas de acidentes de trabalho.

No período do Estado Novo, face ao insucesso dos seguros sociais obrigatórios, assistiu-se a uma revisão da legislação. Todavia, a proteção contra os riscos sociais clássicos só foi efetivada com a legislação publicada em 1933 e 1936, meio século após Bismarck. Apesar deste atraso considerável, Portugal integra-se no amplo movimento de intervenção do Estado no domínio social por via dos seguros sociais (Carreira, 1996). A legislação publicada durante a década de 1930, como já referido, transpõe para o ordenamento jurídico português uma nova abordagem sobre o risco e a responsabilidade, consagrando a teoria do risco económico ou da autoridade. Neste sentido, o Estatuto do Trabalho Nacional, Decreto-Lei n.º 23048, de 23 de setembro de 1933<sup>9</sup>, consagrou o princípio da responsabilidade das entidades patronais em relação à proteção das vítimas de acidente de trabalho. Em 1936, a publicação da Lei n.º 1942, de 27 de julho, atualiza o regime de 1919 e institui o princípio de proteção às vítimas de acidentes de natureza profissional e a correspondente a obrigatoriedade patronal de contribuir monetariamente para assegurar ao trabalhador ou ao respetivo sindicato os meios de o pôr a coberto do risco profissional.

No âmbito desta nova lei as empresas com mais de cinco trabalhadores passam a ter obrigação de transferir a sua responsabilidade para uma entidade seguradora ou provar perante a Inspeção de Seguros que detêm capacidade económica para tomarem o risco por conta própria. No caso dos estabelecimentos de menor dimensão, a responsabilidade é da entidade patronal que pode, contudo, transferi-la para uma entidade seguradora. Apesar do alargamento do seu campo de abrangência, ao generalizar a sua proteção às doenças profissionais, este sistema veio apenas reiterar o regime anterior. Por sua vez, o facto de não existir uma obrigatoriedade de seguro para as empresas com cinco ou menos trabalhadores, seguramente as mais numerosas, determinava que a resposta patronal aos eventuais riscos ficava limitada à sua capacidade económica e disponibilidade para o fazer. Este regime jurídico, com alguns ajustes e atualizações, manteve-se em vigor durante mais de trinta anos.

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://dre.pt/application/file/330533>.

Em 1965 é publicada a Lei n.º 2127, de 3 de agosto<sup>10</sup>, que entrou em vigor em 1971, aquando da sua regulamentação pelo Decreto-Lei n.º 360/71, de 21 de agosto<sup>11</sup>. Designada como a Lei de Bases dos Acidentes de Trabalho, é considerada a primeira lei que vem definir e estabelecer um regime de reparação dos acidentes de trabalho em Portugal, baseado no princípio da responsabilidade da entidade empregadora, com transferência obrigatória da cobertura do risco para empresas seguradoras, consolidando-se, assim, a teoria do risco económico ou de autoridade. A principal novidade presente neste diploma centra-se no alargamento do conceito de responsabilidade e do âmbito de acidentes de trabalho, ao incluir os acidentes *in itinere*. Segundo esta nova lei têm direito a reparação por acidentes de trabalho os trabalhadores por conta de outrem, vinculados por contrato de trabalho ou equiparado, em qualquer atividade lucrativa ou não, incluídos os aprendizes ou tirocinantes, o que constitui um alargamento muito expressivo.

Durante a década de 1980, com a Lei da Segurança Social — Lei n.º 28/84, de 14 de agosto<sup>12</sup> —, assistiu-se a uma tentativa de introduzir algumas alterações em termos da proteção dos acidentes de trabalho, prevendo a sua integração no regime geral da segurança social, o que “comportaria a transferência da responsabilidade patronal à custa de um seguro privado, para a segurança social estatal” (Alegre, 2006: 7). A desatualização de uma legislação com mais de trinta anos e o surgimento de uma nova filosofia da proteção social impuseram a sua revisão e consequente substituição pela Lei n.º 100/97, de 13 de setembro<sup>13</sup>, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 143/99, de 30 de abril<sup>14</sup> e pelo Decreto-Lei n.º 248/99, de 2 de julho<sup>15</sup>. A publicação desta nova lei coincidiu com a revisão da Constituição da República Portuguesa (CRP), que passou a prever no seu artigo 59.º a “assistência e justa reparação a vítimas de acidente de trabalho ou de doença profissional”. A par dos direitos dos trabalhadores este artigo apresenta uma imposição constitucional aos poderes públicos no sentido de estes fixarem e assegurarem os pressupostos e controlo das condições de higiene e segurança (Canotilho e Moreira, 1993:320).

Este novo enquadramento jurídico, ainda que reproduzisse quase na íntegra o texto da lei anterior, procurou ir ao encontro das alterações da realidade sócio laboral portuguesa, do desenvolvimento de legislação complementar no âmbito das relações de trabalho, da jurisprudência e das convenções internacionais relacionadas com a temática da segurança e saúde no trabalho. Define logo no n.º 1 do artigo 1.º que “os trabalhadores e seus familiares têm direito à

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://dre.pt/application/file/292636>.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://dre.pt/application/file/635154>.

<sup>12</sup> Disponível em: <https://dre.pt/application/file/382359>.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://dre.pt/application/file/648786>.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://dre.pt/application/file/332518>.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://dre.pt/application/file/372738>.

reparação dos danos emergentes de acidentes de trabalho e doenças profissionais”. Todavia, apenas se encontram abrangidos os “trabalhadores por conta de outrem de qualquer atividade, seja ou não explorada com fins lucrativos” (n.º 1, art.º 2.º), cabendo aos trabalhadores independentes a obrigação de efetuarem um seguro que garanta as prestações previstas nesta lei (Decreto-Lei n.º 159/99, de 11 de maio)<sup>16</sup>.

A sua regulamentação, e conseqüente entrada em vigor surge quase dois anos depois através do Decreto-Lei n.º 143/99, de 30 de abril. O objetivo deste Decreto-Lei, como estabelecido no seu preâmbulo, era o de prosseguir a filosofia subjacente à Lei n.º 100/97, que se traduzia na melhoria do sistema de proteção e das prestações conferidas aos sinistrados do trabalho, procurando, de igual modo, garantir o equilíbrio entre as entidades empregadoras e o setor segurador, estando as primeiras obrigadas a transferir a responsabilidade pela reparação dos danos sofridos. Porém, esta lei pareceu esquecer a tentativa desenhada em 1984, aquando da publicação a Lei da Segurança Social, ao manter a reparação dos acidentes de trabalho no sistema privado.

Já em pleno século XXI é publicada a Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto<sup>17</sup>, que aprovou o Código do Trabalho e passou a dispor de um Capítulo dedicado à temática dos Acidentes de Trabalho. Esta nova lei introduziu algumas alterações em matéria de acidentes de trabalho, nomeadamente na alínea h) do art.º 8.º da citada lei que consagra a segurança, higiene saúde dos trabalhadores. Contudo, apenas a 1 de janeiro de 2010, através da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro<sup>18</sup>, se procede à efetivação das alterações propostas anteriormente. Este novo diploma, que se aplica apenas a acidentes ocorridos após a sua entrada em vigor, introduz finalmente as temáticas da reabilitação e da reintegração profissionais.

## **2.2. O atual modelo português de reparação dos acidentes de trabalho**

A assistência e a justa reparação dos acidentes de trabalho em Portugal encontram-se, desde logo, consagradas na CRP no seu artigo 59º. Ainda assim, é a Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, que define o conceito de acidente de trabalho e regula o regime de reparação dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais.

O acidente de trabalho é entendido como “aquele que se verifique no local e no tempo de trabalho e produza diretamente lesão corporal, perturbação funcional ou doença de que resulta redução na capacidade de trabalho ou de ganho ou a morte” (art. 8.º, Lei n.º

---

<sup>16</sup> Disponível em: <https://dre.pt/application/file/331516>.

<sup>17</sup> Disponível em: <https://dre.pt/application/file/632814>.

<sup>18</sup> Disponível em: <https://dre.pt/application/file/489343>.

98/2009). Têm direito à reparação os trabalhadores por conta de outrem de qualquer atividade profissional, independentemente de esta ter ou não fins lucrativos. No caso dos trabalhadores por conta de outrem, o direito à reparação alarga-se os trabalhadores vinculados por contrato de trabalho ou equiparado a este, abrangendo também os praticantes, aprendizes, estagiários e demais situações de formação profissional e os trabalhadores que se presumem na dependência económica da pessoa à qual prestam serviços. No caso dos trabalhadores independentes é da sua responsabilidade a reparação, tal como definido no Decreto-Lei n.º 159/99, de 11 de maio, e referido anteriormente.

A reparação do acidente de trabalho implica a transferência da responsabilidade para as entidades autorizadas a realizar o seguro de acidente, mas cabe à entidade patronal a realização de um seguro de acidentes de trabalho de todos os trabalhadores que se encontrem ao seu serviço, independentemente do seu vínculo laboral (art. 79.º, Lei n.º 98/2009), na medida em que matéria dos acidentes de trabalho não se encontra integrada no sistema de segurança social. É ainda de salientar ao abrigo da igualdade de tratamento, que os trabalhadores estrangeiros, segundo o artigo 5.º da Lei 98/2009, são detentores dos mesmos direitos que os trabalhadores nacionais.

De acordo com algumas perspetivas, este novo modelo apresenta um conceito mais amplo de acidente de trabalho que vai além da simples reparação dos danos físicos, reforçando a responsabilidade das empresas ao nível preventivo, da reabilitação e reintegração dos trabalhadores, garantindo ainda a adaptação do posto de trabalho após a ocorrência de um acidente de trabalho (Ramalho, 2010). Este é, de facto, o carácter inovador do novo enquadramento jurídico. A exigência aos empregadores da reintegração profissional dos trabalhadores vítimas de acidente de trabalho, da adaptabilidade e readaptação do local de trabalho e respetivos acessos, sempre que o grau de incapacidade os impossibilite de exercerem as suas anteriores funções, da formação profissional em áreas que permitam que o trabalhador incapacitado possa continuar a trabalhar em novas funções e do apoio psicoterapêutico à família do sinistrado, constituem-se como os grandes avanços introduzidos pelo atual regime de reparação dos acidentes de trabalho.

Embora não altere de modo substancial o sentido da reparação vigente em Portugal, a Lei n.º 98/2009 procura aperfeiçoar o conceito de acidente, reconhece à família do trabalhador sinistrado o direito a apoio psicoterapêutico e reforça as garantias de reabilitação e reintegração profissional do trabalhador acidentado, procurando melhorar a proteção dos trabalhadores e dos seus familiares. Uma década depois, poderemos afirmar que estamos perante um novo patamar de segurança para o trabalhador, pelo menos no domínio da reabilitação e da reintegração profissionais.

### 3. A regulação das condições laborais e dos acidentes de trabalho: a influência da OIT

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

Atualmente, a contribuição da OIT centrada na dignificação do trabalho adquire uma pertinência reforçada atendendo às transformações ocorridas no trabalho, à crescente precarização e flexibilidade e às persistentes condições laborais insalubres e inseguras. O referencial da OIT tem contribuído para uma modernização dos sistemas de relações laborais e do direito do trabalho dos Estados-membros. Através da incorporação e ratificação das convenções e recomendações; do controlo da efetividade das normas plasmadas nas convenções; do apoio técnico a reformas e da divulgação das normas mínimas, a OIT tem influenciado a legislação laboral nacional, assegurando a proteção dos trabalhadores.

No caso concreto da situação portuguesa, para além destes aspetos essenciais, o quadro de referência da OIT tem também influenciado algumas instituições-chave do Estado e da sociedade civil do trabalho, nomeadamente as atividades do Parlamento, da Comissão de Trabalho e Segurança Social e a definição de políticas sociais. Como referido por alguns atores judiciais:

A OIT trouxe, sob o ponto de vista das políticas sociais, três novas gerações de políticas sociais. [...] São as políticas de género, as políticas de higiene e segurança no local de trabalho, de organização do local de trabalho e a coesão. São realmente inovadoras e muito importantes (Ent. 6).

Estas políticas sociais espelham a adoção das convenções e constituem uma matriz de proteção social e dos direitos dos trabalhadores. Ao mesmo tempo, as convenções e recomendações influenciaram o direito do trabalho português.

O nosso direito do trabalho é muitíssimo influenciado pela OIT, sobretudo pelas convenções. Portugal é daqueles países, principalmente depois da revolução, mais solícitos em ratificar convenções (...) Portanto, o direito português é muitíssimo marcado pela OIT e pelas convenções e recomendações (Ent. 7).

No que à matéria de acidentes de trabalho e condições laborais diz respeito, a influência do referencial da OIT passou, desde logo, pela ratificação das Convenções n.º 12 e n.º 17, sobre a reparação dos acidentes de trabalho, pela incorporação desde cedo dos conceitos de proteção social e pelo constante diálogo com a Comissão de Peritos, que através das observações e pedidos de esclarecimento contribuíram para que a proteção social garantida aos trabalhadores portugueses se pautasse pelo referencial de dignidade preconizado pela OIT.

### 3.1. Os conceitos de proteção e segurança social da OIT

No contexto da OIT, a reparação dos acidentes de trabalho, plasmada no eixo da proteção social, tem contribuído para o alargamento do conceito de proteção social, incluindo as políticas sobre condições de trabalho e segurança e saúde no trabalho. Não obstante o entendimento sobre proteção social ser considerado bastante abrangente, o foco principal da OIT sempre se centrou no domínio da segurança social, entendido como um “escudo social” contra a insegurança económica e a desigualdades em termos de redistribuição dos rendimentos, e que se transformou num pilar essencial na construção de uma justiça social (OIT, 2009: 140).

O modelo de segurança social desenvolvido pela OIT sempre esteve profundamente relacionado com a história do capitalismo, das sociedades industriais e do desenvolvimento do Estado Social, ou seja, com a consciencialização da necessidade de criação de legislação que protegesse os trabalhadores. Deste modo, uma nova função social do Estado aparece, não só relacionada com o facto de ter sido reconhecida como uma responsabilidade pública a incapacidade de “ganhar a vida”, mas também porque os trabalhadores deixaram de ter que escolher o modo como se protegerem dos riscos sociais. O Estado passou a ser considerado como responsável pelo garante de um nível mínimo de segurança social.

A reparação dos acidentes de trabalho entra dentro da noção de segurança social proposta pela OIT e inclui todas as medidas que facultam prestações para garantir a proteção contra a “ausência de rendimento relacionado com o trabalho (ou rendimento insuficiente) motivado por doença, invalidez, maternidade, acidente de trabalho, desemprego ou morte de um membro da família” (OIT, 2011: 9). Conforme definido no preâmbulo da Constituição da OIT, de 1919, a organização tem como objetivo a melhoria das condições de trabalho, através nomeadamente da “prevenção do desemprego, (...), a proteção do trabalhador contra a doença e os acidentes de trabalho resultantes da sua profissão” (OIT, 2007: 5).

No seio desta dimensão da segurança social poderemos encontrar três momentos que caracterizam as normas publicadas pela OIT. No primeiro momento, que marca o período entre as duas guerras mundiais, as normas visavam o estabelecimento de sistemas obrigatórios de seguro social em áreas consideradas imprescindíveis: maternidade; acidentes de trabalho, doença. Contudo, como referido por Cristina Rodrigues

O modelo de seguro social obrigatório que a OIT defende no período entre as guerras, a cujo formato obedece a cobertura de riscos prevista nas convenções aprovadas, não é da sua criação — é decalcado do sistema alemão, fundado por Bismarck, com a evolução sofrida até então. A experiência, o trabalho e os contactos dos funcionários da secção de seguros sociais da OIT explicam a hegemonia do modelo alemão na Organização. Por outro lado, a OIT favorecia este modelo em virtude de pôr em relevo os trabalhadores e a solidariedade entre eles e a intervenção dos parceiros sociais na gestão do sistema, o que vinha ao encontro da estrutura tripartida da OIT e da filosofia subjacente de partilha de responsabilidades entre os parceiros sociais (Rodrigues, 2012: 386).

No segundo momento, coincidente com o final da Segunda Guerra Mundial, há uma tentativa de criação de uma área de segurança social moderna, com a adoção de uma conceção mais abrangente. Esta nova visão defendia um sistema único de segurança social, de modo a abranger todas as contingências e a alargar a cobertura a todos os trabalhadores. Com a Declaração de Filadélfia, de maio de 1944, a dimensão da segurança social é contemplada de forma clara, na medida em que a extensão das medidas de segurança social com vista a assegurar um rendimento de base a todos que têm necessidade de proteção, bem como de cuidados médicos completos, passa a ser entendida como um dos objetivos da OIT. No entanto, apenas na década de 1950, esta nova visão se consolida, como resultado da publicação da Convenção n.º 102 que determina as normas mínimas da segurança social, que veio consagrar um terceiro momento. Segundo as palavras de Cristina Rodrigues,

Este conceito passa pela definição de uma série de normas mínimas, leves, aplicáveis mundialmente, para cobrir nove eventualidades: a necessidade de cuidados médicos, a doença, o desemprego, a velhice, os acidentes de trabalho, a invalidez, a sobrevivência e as prestações familiares (abono de família e subsídio de maternidade) (idem: 388).

### **3.2. As convenções da OIT — n.º 12, n.º 17 e n.º 19 — e a reparação dos acidentes de trabalho**

Tendo presente que a proteção da vida e da saúde dos trabalhadores e das trabalhadoras constituiu uma prioridade quase natural da ação da OIT no início do século XX, não é de estranhar que as primeiras convenções publicadas, ainda na década de 1920, fossem respeitantes à regulação das condições de trabalho e dos acidentes laborais. Relativamente ao que à reparação dos acidentes diz respeito a Convenção n.º 12 sobre a reparação dos acidentes de trabalho na agricultura, de 1921, a Convenção n.º 17 sobre a reparação dos acidentes de trabalho, de 1925, e a Convenção n.º 19 sobre a igualdade de tratamento entre trabalhadores estrangeiros e nacionais em matéria de reparação de acidentes de trabalho, de 1925, constituem-se como os três principais mecanismos de proteção da vida e da saúde dos trabalhadores e trabalhadoras.

As Convenções n.º 17<sup>19</sup> e n.º 19<sup>20</sup>, transpostas para a legislação nacional em 1929, obrigavam Portugal a assegurar às vítimas de desastres de trabalho ou aos seus sucessores condições de reparação iguais. Aplicavam-se aos operários, empregados ou aprendizes ocupados por empresas, explorações ou estabelecimentos de qualquer natureza, públicos ou privados e garantiam igualdade de tratamento em matéria de reparação entre os trabalhadores estrangeiros e nacionais. Estabeleciam igualmente os princípios relativos às indemnizações por incapacidade, assim como outros apoios devidos ao sinistrado. A destacar, neste ponto, a assistência médica, cirúrgica e farmacêutica e o suplemento de indemnização às vítimas que necessitassem de

---

<sup>19</sup> Texto da ratificação disponível em: <https://dre.pt/application/file/355047>.

<sup>20</sup> Texto da ratificação disponível em: <https://dre.pt/application/file/355049>.



assistência constante de outra pessoa. A assistência médica era da responsabilidade quer do patrão, quer das instituições de seguro. Contudo, era da responsabilidade dos Estados nacionais a determinação das exceções e matérias não abrangidas pelas convenções, assim como as medidas necessárias de fiscalização e revisão consideradas necessárias em termos da reparação. Os preceitos excepcionais contidos nas legislações nacionais deveriam atender às circunstâncias peculiares de cada país, não invalidando que após a ratificação das mesmas, estas não fossem cumpridas.

De referir, que o setor da agricultura não era abrangido pela Convenção n.º 17, uma vez que já tinha sido adotada pela Conferência Internacional do Trabalho, na sua terceira sessão, a Convenção n.º 12 sobre a reparação dos acidentes de trabalho na agricultura. Esta Convenção é transposta para o direito português apenas em 1960, pelo Decreto-Lei n.º 42 874, de 15 de março de 1960<sup>21</sup>, não fazendo parte das convenções ratificadas durante a I República. Alguns autores, a este propósito, lembram que aquando da ratificação das Convenções n.º 17 e n.º 19, Portugal tinha já em vigor um regime de reparação dos acidentes de trabalho, Lei n.º 83, de 24 de julho de 1913, onde não existia a distinção dos setores de atividade, estando os acidentes de trabalho ocorridos na agricultura abrangidos (Rodrigues, 2012). Do mesmo modo, no Decreto n.º 5637, de 10 de abril, de 1919, é mantida a abrangência da cobertura dos seguros sociais obrigatórios em caso de acidente de trabalho. No entanto, estes aspetos não invalidaram que, quer durante todo o período do Estado Novo, quer depois de 1974, tenham sido pedidos esclarecimentos adicionais ao Estado português sobre a conformidade do modelo português de reparação dos acidentes de trabalho com as respetivas convenções.

## **4. Do modelo de reparação da OIT à legislação portuguesa: um diálogo permanente**

A relação entre Portugal e a OIT em matéria da reparação dos acidentes de trabalho é visível na análise das observações e pedidos diretos feitos pela Comissão de Peritos da OIT ao Estado Português, pelo que importa compreender como esta relação se configurou num referencial para as reformas em matéria da legislação do trabalho e de proteção aos trabalhadores sinistrados.

### **4.1. Diálogos e observações: 1919-1974**

O processo de ratificação das Convenções n.º 17 e n.º 19, como já referido, decorreu num processo considerado por diversos autores como sendo bastante célere, já que “entre a adoção e a ratificação passam menos de quatro anos” (Rodrigues, 2012: 395). Este facto encontra ex-

<sup>21</sup> Disponível em: <https://dre.pt/application/file/282274>.

plicação na existência prévia de legislação nacional que ia ao encontro das Convenções então ratificadas. Tanto a Lei n.º 83, de 24 de junho de 1913, como o Decreto n.º 5637, de 19 de maio de 1919, analisados anteriormente, previam a reparação dos acidentes de trabalho e a obrigatoriedade de seguro, pelo que não houve necessidade de proceder a alterações normativas para dar cumprimento às Convenções.

A publicação da legislação de 1933 e de 1936 traz um novo enquadramento legal à reparação dos acidentes de trabalho ao abranger “todos os trabalhadores por conta de outrem”. Ainda que omissa sobre o complemento de indemnização às vítimas que necessitassem de assistência de terceiros, era coincidente com as normas das Convenções. Embora a Comissão de Peritos considerasse que a legislação portuguesa respeitava as Convenções, nomeadamente a Convenção n.º 17, há diversas observações feitas — 1947, 1948, 1949, 1959, 1960 — sobre o facto da legislação portuguesa não prever o suplemento de indemnização quando as vítimas necessitassem de assistência permanente de terceiros (Rodrigues, 2012). Encontramos também observações e pedidos de esclarecimento sobre o caso da não obrigatoriedade das empresas com menos de cinco trabalhadores transferirem para as seguradoras a responsabilidade da reparação dos danos decorrente de acidente de trabalho. Por fim, a não aplicação do regime geral aos funcionários públicos é também matéria de observação por parte da Comissão de Peritos — 1949, 1950 e 1951.

Com a Lei n.º 2127, de 3 de agosto de 1965, regulamentada em 1971 pelo Decreto-Lei n.º 360/71, de 21 de agosto, têm direito à reparação por acidente de trabalho os trabalhadores por conta de outrem, vinculados por contrato de trabalho ou equiparado, em qualquer atividade lucrativa ou não, incluindo os aprendizes. Ainda que esta nova legislação não tenha alterado substancialmente as anteriores, introduz os valores das prestações suplementares, incluindo a assistência constante de terceiros e esclarece quanto à transferência da responsabilidade para entidades seguradoras, passando a ser obrigatória, a não ser que fosse reconhecida capacidade económica às entidades patronais para fazer face aos riscos profissionais associados. Como poderemos notar, a nova lei vem dar resposta às observações efetuadas anteriormente pela Comissão de Peritos, aproximando o regime português de reparação dos acidentes de trabalho aos termos referenciados pelas convenções, especialmente a Convenção n.º 17, mas continua a não complementar a igualdade de tratamento entre os trabalhadores estrangeiros e nacionais no que concerne à reparação dos acidentes de trabalho.

Ainda antes da publicação da Lei n.º 2127, de 3 de agosto de 1965, Portugal ratifica em 1960, através do Decreto-Lei n.º 42874, de 15 de março, a Convenção n.º 12 sobre a reparação dos acidentes de trabalho na agricultura, de 1921, que determinava a extensão dos benefícios legais aos trabalhadores assalariados do setor agrícola. Contudo, como a legislação de 1936 não discriminava os trabalhadores existia já uma conformidade com a convenção ratificada.

## 4.2. Diálogos e observações: 1975-2012

O modelo de reparação dos acidentes de trabalho adotado durante o Estado Novo manteve-se em vigor após a revolução de 1974, sendo apenas alterado pela publicação da Lei n.º 100/97, de 13 de setembro, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 143/99, de 30 de abril e pelo Decreto-Lei n.º 248/99, de 2 de julho. Durante este período foram diversas as observações e os pedidos diretos efetuados pela Comissão de Peritos.

Durante a década de 1980, permanecendo ainda em vigor o regime de 1965, a Comissão de Peritos nas suas observações chama a atenção do governo português para o facto da legislação ainda não estar totalmente de acordo com a Convenção n.º 19 — relativa à igualdade de tratamento entre trabalhadores estrangeiros e nacionais em matéria de reparação de acidentes de trabalho (1984<sup>22</sup> e 1988<sup>23</sup>). Também a integração do sistema de reparação dos acidentes de trabalho no sistema de segurança social é abordada durante esta década.

A Convenção n.º 102 sobre as normas mínimas para a segurança social, aprovada em 1952, estabelecia como um dos pilares da segurança social a proteção dos sinistrados do trabalho. Esta convenção, apesar de ratificada por Portugal em 1992, não conduziu à incorporação do sistema de reparação dos acidentes de trabalho na segurança social. Deste modo, não estranhemos que as observações feitas pela Comissão de Peritos acerca da Convenção n.º 17 durante toda a década de 1990 incidam sobre a integração dos acidentes de trabalho no sistema de segurança social (1990<sup>24</sup>, 1995<sup>25</sup> e 1999). No entanto, o governo português salvaguarda-se no facto de a Convenção n.º 17 — reparação dos acidentes de trabalho — não requerer a integração dos acidentes de trabalho na segurança social, argumentando sobre a não existência de obrigação na referida convenção que conduza a tal integração.

Ainda durante esta década são discutidos os valores das indemnizações, com os representantes dos trabalhadores a questionarem os métodos de cálculo das indemnizações. As alegações são fundamentadas no texto da Convenção n.º 17, cujo objetivo se prendia também com a garantia às vítimas e seus descendentes diretos de valores indemnizatórios que possibilitem uma vida com o mínimo de dignidade. Segundo a Comissão de Peritos persistia uma depreciação do valor da vida dos trabalhadores, quando comparado com as indemnizações atribuídas em outros tipos de acidente, nomeadamente os de viação. A este respeito o governo português responde remetendo para o acordo de concertação social sobre a segurança, higiene e saúde no trabalho, assinado em 1991, onde estava prevista a revisão do cálculo das indemnizações para os acidentes de trabalho (e também para as doenças profissionais).

---

<sup>22</sup> International Labour Conference 70th Session (1984), Report 3 (Part I, II and III) — Summary of Reports. ILO, Geneva.

<sup>23</sup> Disponível em: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2554219](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2554219).

<sup>24</sup> Disponível em: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2087357](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2087357).

<sup>25</sup> Disponível em: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2141604](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2141604)

Em 1996, a Comissão de Peritos assinala de forma positiva a adoção da Lei n.º 22/92, de 14 de agosto, que veio alterar a Base III e a Base XIX da Lei n.º 2127, de 3 de agosto de 1965, estabelecendo a igualdade de direitos relativos aos acidentes de trabalho sofridos por trabalhadores estrangeiros em Portugal e o direito dos familiares a pensão de morte<sup>26</sup>. Finalmente, a legislação portuguesa encontra-se em conformidade com a Convenção n.º 19. Por fim, em 1999, ano da publicação do Decreto-Lei n.º 143/99, de 30 de abril, que veio regulamentar a Lei n.º 100/07, de 13 de setembro, a Comissão regista a atualização do regime português de reparação dos acidentes de trabalho, continuando, contudo, a observar que o sistema de proteção dos sinistrados do trabalho em Portugal permanecia integrado num sistema privado<sup>27</sup>.

Na viragem do milénio e durante a primeira década do século XXI (2000-2010) as observações e pedidos diretos por parte da Comissão de Peritos são reduzidas. Apenas em 2006 é efetuado um pedido direto sobre a aplicação da Convenção n.º 17, tendo por base alguns comentários feitos ao relatório enviado pelo governo e às comunicações entre este e as centrais sindicais a propósito da adoção, em 2003, do Código do Trabalho. Como já referido, a Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto, que aprovou o Código do Trabalho, dispunha de um Capítulo dedicado à temática dos Acidentes de Trabalho, mas aguardava ainda regulamentação. A Comissão de Peritos, atendendo à demora na regulamentação, solicita ser informada acerca do novo código. Perante as alegações expressas pelas centrais sindicais relativamente ao elevado número de acidentes de trabalho em Portugal e à frequente falha no cumprimento do seguro de acidente de trabalho, principalmente no caso da subcontratação, a Comissão solicita, igualmente, informação estatística sobre o pagamento das indemnizações<sup>28</sup>. Contudo, nada é referido sobre o sistema de reparação em Portugal continuar a ser um modelo privado de proteção. Finalmente, em 2012, a Comissão de Peritos considerando a aprovação da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, salienta o caráter inovador do novo modelo de reparação ao integrar a reabilitação profissional e a reintegração dos trabalhadores. Todavia, considerando os argumentos apresentados pelos representantes dos trabalhadores a Comissão solicita informações adicionais sobre a forma como as medidas estão a ser implementadas. Outras informações são, igualmente, pedidas no que concerne aos valores das indemnizações e à remissão das pensões, não havendo, porém, menção ao facto de o atual regime de reparação dos acidentes de trabalho continuar a ser um sistema não integrado na segurança social<sup>29</sup>.

A incorporação do sistema de reparação dos acidentes de trabalho na segurança social que marcou os debates nas décadas de 1980 e 1990 parece ter sido abandonado e nunca chegou a acontecer em Portugal, mesmo com a ratificação da Convenção n.º 102. Este aspeto pare-

---

<sup>26</sup> Disponível em: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2154378](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2154378).

<sup>27</sup> Disponível em: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2183774](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2183774).

<sup>28</sup> Disponível em: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2263178](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2263178).

<sup>29</sup> Disponível em: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:3081624](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3081624) e [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:3084447](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3084447).

ce encontrar justificação no facto de no contexto português e segundo a legislação nacional a reparação dos acidentes de trabalho sempre ter sido considerada como uma questão da responsabilidade patronal e não um risco enquadrável nos esquemas da segurança social. Argumento que parece ter sido aceite pela OIT, dada a ausência de pedidos de esclarecimentos durante a última década.

A análise das observações e pedidos diretos da Comissão de Peritos no que à reparação dos acidentes de trabalho diz respeito — Convenções n.º 12, n.º 17 e n.º 19 — mostrou que os diálogos e relacionamento entre a OIT e Portugal apesar de constantes foram mais intensos durante a década de 1990. Este aspeto pode encontrar explicações no facto de, durante esse período, Portugal manter um sistema de regulação dos acidentes de trabalho que datava de 1965, mas também na mudança de paradigma quanto à abordagem dos acidentes de trabalho. Como ilustrado em alguns estudos, a associação da compensação de danos a uma atividade preventiva sobre as causas dos acidentes mostrou que era possível diminuir a estrutura de custos da sinistralidade nos planos social e económico, sedimentando-se, assim, todo um quadro institucional mais centrado no paradigma da prevenção (Roxo, 2003: 22).

A alteração na abordagem dos riscos profissionais e dos acidentes de trabalho elevou para primeiro plano de prioridades a prevenção dos riscos e não as recompensas financeiras da penosidade associada ou ao dano resultante. Neste sentido, após a adoção, pela OIT, da Convenção n.º 155 sobre a Segurança e Saúde dos Trabalhadores, em 22 de junho de 1981, assiste-se a uma viragem no reconhecimento da necessidade de uma nova abordagem para os riscos profissionais, que se sedimentou no início do século XXI, mas que parece remeter para o “quase esquecimento” a reparação dos danos decorrentes de acidente de trabalho e as devidas compensações.

## **Considerações finais**

A proteção dos acidentes de trabalho data do início do século XX e, por força da evolução do Estado social que acompanhou a revolução industrial, foi sofrendo diversas adaptações culminando num modelo de carácter mais universal, que procura dar cobertura ao maior número de riscos presentes no local de trabalho e às mais diversas categorias de trabalhadores.

Partindo da grande diferença entre a posição do empregador e do trabalhador, onde este último não arrisca apenas o seu património, mas também o seu corpo e a sua vida, o direito do trabalho nasce ancorado na proteção da segurança e saúde dos trabalhadores e na regulação trabalho, contribuindo para que a proteção social dos trabalhadores se transforme num dos princípios fundamentais do Estado de direito.

O regime jurídico da reparação dos acidentes de trabalho, como problemática jurídica específica, sofreu, ao longo dos últimos cem anos, uma evolução que se acredita ainda não estar acabada. O modelo atual de reparação dos danos decorrentes dos acidentes de trabalho foi influenciado pela OIT que, desde o seu início, esteve atenta às consequências do trabalho na vida dos trabalhadores e das suas famílias, procurando fomentar uma maior proteção social aos trabalhadores, com as convenções do final da década de 1920 a marcarem os quadros jurídicos nacionais.

No caso do modelo português, a influência da OIT não se fez tanto por via da adoção das convenções, na medida em que, antes da sua ratificação, a legislação nacional já contemplava a proteção social dos trabalhadores e a reparação dos danos, mas pelo constante diálogo e partilha de valores. Com efeito, e como demonstrado a densidade da relação entre Portugal e a OIT, bastante marcada nos anos de 1990, ilustra o modo como a evolução do quadro legislativo em Portugal encontrou eco na ideologia da OIT, consolidando-se uma visão comum sobre a proteção social dos trabalhadores.

A proteção dos acidentes de trabalho em Portugal, apesar de toda a evolução jurídica e de respeitar as Convenções da OIT (n.º 12, n.º 17 e n.º 19) continua a ser assegurada por via da transferência da responsabilidade civil dos empregadores para entidades seguradoras privadas, mediante contratos de seguro de regime privado. Esta temática, que marcou o diálogo e observações feitas pela OIT ao governo português até meados da década de 1990, parece ter sido abandonada ou tacitamente aceite que a questão da responsabilidade das condições de patronal pelos acidentes de trabalho em Portugal não é um risco enquadrável nos esquemas da segurança social. No entanto, parece que esta ideologia da privatização da proteção social dos trabalhadores sinistrados contraria vários instrumentos internacionais, nomeadamente o Código Europeu da Segurança Social e a Convenção n.º 102 da OIT, transposta para o direito nacional em 1992.

Com a publicação da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, o novo modelo de reparação dos acidentes de trabalho português, apesar de considerado abrangente e inovador ao introduzir a reabilitação e requalificação profissional, não foi capaz de criar oportunidades de discussão pública para o caráter privado da reparação, continuando esta a permanecer fora da segurança social, ao contrário da generalidade dos países europeus, de que são exemplo a Áustria, a França, a Alemanha, a Itália, a Espanha e o Reino Unido. A ausência desta temática nos recentes debates e diálogos com a OIT parece ser justificada pela adoção e controlo de aplicação de normas mais centradas na gestão da segurança, através de uma perspetiva da prevenção integrada, o que relegou para segundo plano a perspetiva da reparação. Esta alteração de paradigma esteve também presente nos debates internos (na Assembleia da República) durante a década de 1990.

Temos legislação que responde em absoluto aos imperativos constitucionais, comunitários e da OIT, razão por que a prioridade deve centrar-se ao nível da fiscalização da alteração dos comportamentos (Rui Salvada, PSD, 27/10/92).<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Disponível em:

<http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r3.dar&diary=s116sl2n6-0139&type=texto&q=n%C3%ADvel%20da%20fiscaliza%C3%A7%C3%A3o&sm=p>

Não ignorando a evolução positiva do modelo de reparação dos acidentes de trabalho em Portugal e o modo como a relação com OIT contribuiu para o aprofundamento de uma nova conceção de proteção social, conclui-se que no caso concreto da reparação dos acidentes de trabalho, as reformas em matéria da legislação do trabalho e de política social parecem ainda não partilhar do ideal e da dimensão social preconizada pela OIT.

## **Bibliografia**

Alegre, Carlos (2001), *Acidentes de trabalho e doenças profissionais*. Coimbra: Almedina.

Alegre, Carlos (2006), *Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais. Regime Jurídico Anotado*, 2.ª ed. Coimbra: Almedina.

Alemán Páez, Francisco (2002), “Mudanças na legislação e nos efeitos na relação laboral: terá perdido o Direito do Trabalho a intensidade do carácter protetor?” *Sistema*, 168/169. Madrid: Fundacion Sistema.

Amado, João Leal (2009), “Dinâmica das relações de trabalho nas situações de crise (em torno da flexibilização das regras laborais)”. *Revista do Ministério Público*, 120, 87-100.

Barbagelata, Héctor Hugo (1996), *O Particularismo do Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr.

Braga, Avelino Mendonça (1947), “Da responsabilidade patronal por acidentes de trabalho”, *Revista da Ordem dos Advogados*, 3-4(7), 181-223.

Cabral, Fernando (1999), “O direito do trabalho e as novas tecnologias”, in Moreira, António (coord.), *II Congresso nacional de Direito do Trabalho, Memórias*. Coimbra: Almedina.

Canotilho, José Joaquim Gomes; Moreira, Vital (1993), *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora.

Cardoso, José Luís; Rocha, Maria Manuela (2007), *The compulsory social insurance system in Portugal (1919-1928): scope and significance of State intervention*. APHES, 27<sup>th</sup> Conference, 16-17 novembro.

Carreira, Henrique Medina (1996), “As políticas sociais em Portugal”, in Barreto, António (ed.) *A situação social em Portugal 1960-1995*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 365-488.

Chiavenato, Idalberto (1999), *Gestão de Pessoas — O novo papel dos recursos humanos nas organizações*. São Paulo: Campus.

Evangelinos, Pedro; Marchetti, Ermano (2003), *Legislação de Segurança e Medicina do Trabalho*. Manual da FIESP. Disponível: [http://www.fiesp.com.br/download/legislacao/medicina\\_trabalho.pdf](http://www.fiesp.com.br/download/legislacao/medicina_trabalho.pdf), consultado em 1 de setembro de 2012.

Ewald, François (1986), *L'État Providence*. Paris: Bernard Gasset.

Ferreira, António Casimiro (2003), *Trabalho Procura Justiça: a resolução de conflitos laborais na sociedade portuguesa*. Dissertação de doutoramento. Coimbra: Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

Gabinete de Estratégia e Estudos – GEE (2014), *Acidentes de trabalho 2012*. Lisboa: GEE/ME.

Heinrich, Herbert William (1931), *Industrial Accident Prevention*, New York, McGraw-Hill.

Hesse, Philippe-Jean (1998), “La genèse d’une loi: de la révolution industrielle à la révolution juridique”, *Droit Social*, 7-8, 638-643.

International Labour Organization — ILO (1926), *Report of the Director-General*, International Labour Conference, 8th Session. Geneva.

ILO (2005), *Introductory report: Decent work - safe work*. Geneva: International Labour Office.

Jovanovic, Jovica; Arandelovic, Mirjana; Jovanovic, Milan (2004), “Multidisciplinary aspects of occupational accidents and injuries”, *Working and Living Environment Protection*, 2(4), 325-333.

Leitão, Luís Manuel de Menezes (2001), *A reparação dos danos emergentes de acidente de trabalho*. Estudos do Instituto de Direito do Trabalho, vol. I.

Lemos, Marina Gonçalves (2011), *Descaracterização dos acidentes de trabalho*. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídicas Empresariais. Lisboa: Faculdade de Direitos, Universidade Nova de Lisboa.

Melo, Adriana Z. (2007), “Direitos humanos fundamentais e o Estado de direito social *Revista Mestrado em Direito OSASCO*, 7(2), 71-86.

Nascimento, Amauri Mascaro (2001), *Segurança e Medicina do Trabalho*. Curso de direito do Trabalho. São Paulo.

Organização Internacional do Trabalho — OIT (2007), *Documentos fundamentais da OIT*. Lisboa: Gabinete para a cooperação do Ministério do Trabalho e da Solidariedade social em Portugal.



OIT (2009), *Saúde e vida no trabalho: um direito humano fundamental*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.

OIT (2011), *Segurança social para a justiça social e uma globalização justa*. Relatório VI. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.

Ramalho, Maria do Rosário Palma (2010), *Direito do Trabalho, Parte II — Situações Laborais Individuais*. Coimbra: Almedina.

Rato, João (1998), "O desempenho pela via Judiciária: organização e funcionamento da Justiça do Trabalho", *Debate sobre a Administração e Justiça do Trabalho*. Série Estudos e Documentos. Lisboa: Conselho Económico e Social.

Ribeiro, Maria Thereza R. (2006), "Itinerário da construção do risco e segurança na sociedade brasileira". *Sociedade e Estado*, 21(3), 725-751.

Rodrigues, Cristina (2008), "A primeira República em Portugal (1910-1933) e os direitos dos trabalhadores", *Trabalho Necessário*, 7(6), 1-17.

Rodrigues, Cristina (2012), *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*. Dissertação de Doutoramento. Coimbra: Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

Rodgers, Gerry; Lee, Eddy; Swepston, Lee and Van Daele, Jasmien (2009), *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919-2009*. Geneva: International Labour Office.

Roxo, Manuel (2003), *Segurança e Saúde. Avaliação e Controlo de Riscos*. Coimbra: Almedina.

Santos, Boaventura de Sousa; Gomes, Conceição; Ribeiro, Tiago e Soares, Carla (2010), *A indemnização da vida e do corpo na lei e nas decisões judiciais*, Relatório de investigação. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

Supiot, Alain (1994), *Critique du droit du travail*. Paris: PUF.

Supiot, Alain (2004), *Le droit du travail*. Paris: PUF.

Vogel, Laurent (2006), "Direito e trabalho", *Laboreal*, 2(2), 80-81.

Xavier, Bernardo G. Lobo (2005), *Iniciação ao direito do trabalho*. Lisboa: Editorial Verbo.





# 14

## Parte III - Áreas laborais e o papel da OIT

### A posição das mulheres trabalhadoras num mundo em evolução. Uma jornalista portuguesa na Conferência Internacional do Trabalho<sup>1</sup>

ALBERTINA JORDÃO<sup>2</sup>

## As mulheres trabalhadoras num mundo em evolução

### Resumo

Este artigo faz parte de uma investigação mais vasta que está a ser realizada no quadro das relações Portugal – Organização Internacional do Trabalho. Nesta investigação centramo-nos sobre a integração de mulheres nas delegações tripartidas à Conferência Internacional do Trabalho (CIT). Este artigo refere-se à participação da primeira portuguesa a integrar a delegação sindical, em 1964 num tempo em que os sindicatos não eram livres e cuja pressão internacional sobre Portugal era cada vez mais acentuada. Na CIT de 1964, um dos temas da agenda foi as «mulheres trabalhadoras num mundo em mudança». As principais questões aí debatidas são tratadas neste artigo.

### Palavras-chave

Conferência Internacional do Trabalho; tripartismo; mulheres trabalhadoras; Portugal e a Organização Internacional do Trabalho

<sup>1</sup> O presente texto foi originalmente publicado, em 2014, na obra *ex aequo* - Revista da Associação Portuguesa de Estudo sobre as Mulheres, n.º 30, Edições Afrontamento, pp. 69-78, disponível em <https://exaequo.apem-estudos.org/revista/numero-30-2014>.

<sup>2</sup> Mestre em Estudos sobre as Mulheres. Integra a equipa da OIT-Lisboa de dezembro de 2005 a dezembro de 2016 e de setembro de 2018 até à presente data.

Há 50 anos, em 1964, a jornalista do Diário de Notícias, Alda Mafra integrou a delegação sindical portuguesa à 48.<sup>a</sup> Conferência Internacional do Trabalho (CIT), que decorreu em Genebra. A delegação sindical era composta por seis elementos. Alda Mafra era a única mulher e foi indicada pela Corporação da Imprensa e Artes Gráficas<sup>3</sup>, como conselheira, para participar numa das Comissões especializadas da 48.<sup>a</sup> CIT, a que discutiu o tema as «mulheres trabalhadoras num mundo em mudança».

A sua participação assume particular interesse por diferentes ordens de razão. É, na história da participação das portuguesas nas delegações às CIT, a primeira mulher a integrar uma delegação sindical<sup>4</sup>. Alda Mafra tinha 32 anos. Foi, muito provavelmente, de 1951<sup>5</sup> a 1974, uma das portuguesas mais jovens a participar naquele fórum mundial do trabalho.

Numa época em que uma mulher casada precisava da autorização do marido para requerer o passaporte que lhe permitisse sair de Portugal (a lei foi alterada em 1969), algumas, poucas, tiveram essa prerrogativa, em especial num período de grande vigilância sobre todas as relações de nacionais com estrangeiros. Viviam-se tempos de ditadura e de censura. Os jornais eram censurados, o que significava que a publicação, de qualquer linha e fotografia eram sujeitas a um apurado escrutínio da Censura (César, 2001).

A imagem externa de Portugal era negativa, pelo que o regime procurava através de algumas iniciativas ganhar a simpatia internacional. Portugal sempre considerou que seria preferível fazer parte das organizações internacionais ao invés de estar fora, ainda que nem sempre tenha conseguido ajustar a sua política aos compromissos que foi assumindo. A participação de Portugal na Organização Internacional do Trabalho (OIT) desde a sua fundação, em 1919, é exemplo disso. O período mais longo desta relação é vivido em tempo de ditadura.

Os estudos sobre essa relação estão ainda no início, no entanto destacamos desde já a investigação que foi realizada sobre esta temática por Cristina Rodrigues. Trabalhar em Portugal, 1919-1933 e Portugal e a Organização Internacional do Trabalho 1933-1974, respetivamente, publicações que resultam da sua tese de mestrado e de doutoramento.

A adesão à OIT significa que cada Estado tem que jogar «as regras do jogo». Uma das delas é através da incorporação dos princípios das Convenções no direito interno, preferencialmente por via da sua ratificação.

---

<sup>3</sup> A Corporação da Imprensa e Artes Gráficas foi instituída pelo Decreto n.º 42523, de 23 de setembro de 1959, nos termos da Lei n.º 2086, de 22 de agosto de 1956, e era formada pelas federações ou uniões de grémios e de sindicatos nacionais e por outros organismos corporativos que representassem as entidades patronais e os trabalhadores dessas atividades.

<sup>4</sup> Este artigo inscreve-se numa investigação mais vasta que a autora deste artigo está a desenvolver sobre a participação das delegadas portuguesas à Conferência Internacional do Trabalho, no quadro das relações Portugal – OIT.

<sup>5</sup> Data da primeira portuguesa a integrar as delegações portuguesas à Conferência Internacional do Trabalho.

Um outro sinal do respeito pelas regras é assegurar, em cada ano, a participação de delegações tripartidas (representantes dos governos, das organizações patronais e das organizações sindicais). O tripartismo constitui, aliás, uma das pedras basilares, quer da constituição quer do funcionamento da OIT. A representação tripartida foi, sempre, uma das regras defendidas para a participação dos Estados, mas a Organização instituiu uma outra regra, bem menos respeitada, a da representação feminina, como delegada ou conselheira em cada CIT. «Os governos devem ter em atenção que as mulheres são igualmente elegíveis como os homens na nomeação como delegados ou conselheiros à Conferência, independentemente da natureza dos itens (...), quando estão na agenda questões que afetam especialmente as mulheres, pelo menos um dos conselheiros deve ser uma mulher» (ILO, 1965: XVII).

O sexto item da agenda da 48ª CIT (1964) tratou da «posição da mulher, num mundo em evolução», como titula Alda Mafra no seu relatório<sup>6</sup>. A partir dele podemos perceber que o modo funcionamento das conferências e, em particular, das comissões especializadas mereceram-lhe um interesse particular. Em segundo lugar, importa notar que a jornalista teve a preocupação de desfazer, desde logo, uma pretensa ideia de que numa comissão dedicada às mulheres fossem tratados assuntos naturalmente vocacionados para as mulheres, nomeadamente temas literários. A jornalista refere deste modo a Conferência da OIT a que assistiu. «Aparentemente para quem não esteja inteirado das características e do âmbito em que decorrem reuniões de semelhante envergadura, o título escolhido sugere, em si, palestra de maior ou menor interesse... e pouco mais. A verdade, porém, é bem diferente».

Alda Mafra destaca dois relatórios que serviram de base à discussão na comissão a que assistiu. O primeiro de 1963 preparado pelo *Bureau* Internacional do Trabalho<sup>7</sup> (BIT) tratava do emprego das mulheres num mundo em mudança. Este relatório composto por quatro partes é bastante detalhado e resultou de uma investigação realizada pelo BIT.

A primeira parte descreve a situação e apresenta as tendências (incluindo estatísticas) do emprego das mulheres no mundo. A segunda, destaca o emprego das mulheres com responsabilidades familiares. A terceira parte é dedicada aos problemas das mulheres trabalhadoras dos países em desenvolvimento e a quarta refere-se às instituições ou mecanismos existentes, que a nível nacional, se ocupem dos problemas das mulheres trabalhadoras. No final está incluído o texto do questionário enviado aos países sobre o tema, situação no respetivo país e tipo de instrumento a adotar, se uma Convenção, uma Convenção completada por uma Recomendação ou uma Recomendação autónoma.

---

<sup>6</sup> Disponibilizado pelo Sindicato dos Jornalistas.

<sup>7</sup> O BIT é o secretariado da OIT.

O segundo relatório, discutido na 48ª CIT, em 1964, inclui a resposta dos Estados membros ao questionário e que servia para obter a opinião dos membros das delegações tripartidas quanto ao tipo de norma a adotar, se uma Recomendação ou Convenção.

A jornalista que assinou no Diário de Notícias, durante a década de 1960, crónicas sobre a cidade de Lisboa, ao participar como conselheira da delegação sindical à 48ª CIT, beneficiou de um debate a que apenas alguns poderiam ter acesso e que, com os condicionalismos da época (censura e ausência de liberdade de opinião e de associação), descreveu num relatório de cinco páginas.

De ressaltar a forma descritiva e didática como Alda Mafra apresenta o funcionamento da Conferência Internacional do Trabalho e da Comissão especializada para a qual foi nomeada. O seu relatório é uma exposição objetiva dos trabalhos a que assistiu e reflete uma importante temática que o regime político da altura desvalorizava ou não queria compreender, a evolução do papel da mulher na sociedade.

Relativamente à participação das delegações tripartidas de outros países, a conselheira técnica portuguesa parece ter sido sensível à diversidade de posições “pessoais” expressas na Comissão e que, em sua opinião, traduziriam o desenvolvimento da questão em função do nível de industrialização dos países. A descrição que faz incentivou-nos à leitura das atas da Comissão sobre as «mulheres trabalhadoras num mundo em mudança».

Num primeiro nível, para identificar os argumentos e questões a que Alda Mafra parece ter sido sensível ou, que, pelo menos quis deixar descrito no seu relatório. Num segundo nível, para identificar as omissões, em particular em matérias que se relacionam diretamente com as mulheres trabalhadoras, de que é exemplo, a maternidade no trabalho, tema tão caro à Organização, tendo sido objeto de uma das primeiras convenções adotadas, em 1919, a Convenção (n.º 3) relativa à proteção da maternidade.

Participaram nesta Comissão representantes dos governos, das organizações patronais e das organizações sindicais de 65 países. Portugal esteve representado através de dois membros, um da delegação governamental e um da delegação sindical, aliás as únicas duas mulheres da delegação portuguesa.

A diversidade de países de todas as regiões do mundo refletiu-se nas posições assumidas publicamente, nalguns casos independentemente do grupo de pertença (governo, patronal ou sindical). Independentemente do número de países, estando representantes tripartidos de países em vias de desenvolvimento (para utilizar a nomenclatura da época) e de países industrializados foi possível concluir os trabalhos com a adoção de quatro resoluções relativas à situação das mulheres trabalhadoras, que refletissem «o grau de desenvolvimento social e económico» dos países a nível mundial. Foram, então, adotadas as seguintes resoluções: a

Resolução relativa às mulheres trabalhadoras num mundo em mudança; a Resolução relativa ao Desenvolvimento Económico e Social das Mulheres dos países em vias de desenvolvimento; a Resolução relativa ao emprego em *part-time*<sup>8</sup> e, finalmente, a Resolução relativa à Proteção da Maternidade. Foi ainda decidida a continuação da discussão para decisão e votação, no ano seguinte, de um texto de Recomendação sobre o emprego das mulheres (com responsabilidades familiares). Segundo Carol Lubin e Anne Winslow (1990), com a adoção desta recomendação a OIT começa, ainda que timidamente, a dar os primeiros passos para aliviar as mulheres relativamente aos obstáculos que enfrentam para trabalhar fora de casa.

Da leitura das atas das reuniões da Comissão e da sessão plenária pode perceber-se quais os temas que proporcionaram debates mais acalorados e quais os países mais ativamente implicados no debate. Destacam-se, por exemplo, as intervenções à volta do “insubstituível” papel desempenhado pela mulher na família; a primazia que, em situação de desemprego, deveria ser dada ao emprego masculino e, ainda, a questão do *part-time* enquanto modalidade considerada mais adequada para as mulheres conciliarem as responsabilidades familiares com um emprego fora de casa. O delegado do governo de Chipre chegou, mesmo, a declarar estar a ser produzido um sério erro de julgamento ao ser dada prioridade à entrada das mulheres no emprego, em especial aquelas que têm responsabilidades familiares, quando muitos países não tinham, ou não tinham criado, empregos suficientes para os homens.

Alguns delegados exprimiram-se quanto ao irrealismo das propostas para a maioria dos países em desenvolvimento, outros, oriundos de países industrializados, defendiam que a promoção do emprego das mulheres não deveria ser mais importante do que a «integridade moral e material da família» e outros, ainda, em particular dos países do Bloco Socialista defendiam que esta questão não deveria ser tratada à margem da discussão, por exemplo da Política de Emprego, tema de outra comissão especializada.

Das 16 reuniões da Comissão das Mulheres Trabalhadoras resultaram várias descrições de situações muito diferentes, que decorriam não apenas do nível de desenvolvimento económico e social dos países, mas também do “panorama” político.

A representante das organizações patronais da Bulgária destacou o importante papel que a mulher desempenhava no seu país e defendeu a existência de plena igualdade com os homens. Na questão da proteção da maternidade invocou a licença de 120 dias, paga na totalidade, a redução de duas horas diárias nos primeiros oito meses de vida da criança e, ainda, a possibilidade da mãe de requerer uma licença de seis meses não paga, mas com a garantia de todos os outros direitos. Em Portugal a licença por maternidade era de 30 dias. A ratificação da Convenção (n.º 103) relativa à proteção da maternidade, adotada na OIT em 1952, foi ratificada 30 anos depois, em 1982.

---

<sup>8</sup> Sempre que possível, mas de forma limitada, utiliza-se a nomenclatura da época para evitar eventual anacronismo decorrente de uma tradução de conceitos atuais que podem não refletir o seu sentido quando se referem a um outro período histórico.



Ainda sobre a questão da proteção da maternidade, a conselheira do grupo sindical da Áustria defendeu uma posição progressista, para a época, ao referir que essa questão era uma obrigação da sociedade e que não deveria ser razão de discriminação contra as mulheres, porque isso seria uma discriminação contra uma função social por elas desempenhada em favor de toda a sociedade.

Posição bem diferente foi defendida pelo representante sindical de Itália que enfatizou a importância da família enquanto unidade fundamental e natural da sociedade e que a promoção do trabalho das mulheres fora de casa não poderia, de modo algum, ser motivo para a dissolução da família. Alertando para os riscos da desintegração familiar, concluiu que nem os homens trabalhadores nem as mulheres trabalhadoras são instrumentos técnicos do desenvolvimento económico e social, são seres humanos com responsabilidades relativas ao progresso e à moral da sociedade baseado na unidade familiar, defendendo que a Resolução que a OIT aprovasse deveria antes de mais defender a família no mundo em desenvolvimento.

Como se depreende, dos exemplos aqui apresentados, o debate que ocorreu, de 17 de junho a 9 de julho de 1964, entre os representantes tripartidos de 65 países e de várias organizações internacionais, as posições esgrimidas, quer na comissão quer na sessão plenária, exprimem bem a mudança que se assistia em muitos países, em especial, os industrializados quanto à crescente participação das mulheres no mundo do trabalho formal (segundo os registos oficiais).

Em Portugal esta questão era abordada em meios restritos, em particular nas universidades. A censura e o fechamento da sociedade portuguesa limitaram o conhecimento e a problematização daquele que era ou deveria ser o papel das mulheres num mundo em mudança.

Na década 1960, a emigração sobretudo masculina para a Europa e a guerra colonial (que teve início em 1961) teve, entre outros resultados, uma acelerada entrada de muitas mulheres no mundo do trabalho. Nuns casos para substituir o trabalho que antes era realizado pelos homens e, noutros, porque o desenvolvimento dos serviços e a crescente escolarização das raparigas levou a um movimento de incorporação das mulheres no trabalho pago, fora de casa, que as estatísticas oficiais testemunhavam.

Em 1967, a Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa organizou um colóquio sobre a mulher na sociedade contemporânea. Participaram intelectuais de várias áreas do conhecimento, homens e mulheres<sup>9</sup>, que advogaram a igualdade de oportunidades e contestavam a «posição de inferioridade» e de desigualdade (na lei e na prática) a que estavam votadas as mulheres. Maria de Lourdes Lima dos Santos foi uma das personalidades que interveio no referido colóquio, tendo introduzido «os problemas da integração da mulher na vida social».

---

<sup>9</sup> Para referir apenas alguns, para além da supra citada Maria de Lourdes Lima dos Santos, participaram, entre outros, Elina Guimarães, Palma Carlos, Sérgio Ribeiro e Sophia de Mello Breyner Andersen.

Em sua opinião a participação dos indivíduos, homens e mulheres,

pode ser mais ou menos perturbada pelos conflitos decorrentes do desequilíbrio entre a sobrevivência de modelos tradicionais e a introdução de novos estilos de vida. Se, no caso da mulher, a sua própria condição feminina dificulta a integração na sociedade moderna, é preciso não esquecer que isso mais não é do que um dos muitos desajustamentos característicos de uma modificação rápida, desajustamentos que se repercutem sobre todos os membros da sociedade (AAVV,1967:60).

E continuava afirmando que, «as transformações ocorridas perante a industrialização das sociedades, operando-se na família, no trabalho e na vida coletiva, criaram novas exigências para satisfazer, as quais a mulher se vê, realmente, estorvada por uma imagem, resíduo de outras épocas» (AAVV,1967:60).

Foi esta problemática que norteou os trabalhos da comissão sobre as mulheres trabalhadoras, em 1964, no fórum mundial do trabalho.

O nível de desenvolvimento de cada país foi um argumento largamente invocado pelos governos para justificar a prioridade que seria dada à criação de condições para as mulheres trabalharem fora de casa e, ao mesmo tempo, conciliarem as responsabilidades familiares.

A posição que foi defendida pelo governo português está referida na resposta ao questionário enviado pelo BIT aos Estados membros e refletia uma orientação de cautela quanto a alterações legislativas que tivessem impacto económico (argumento, aliás, utilizado praticamente ao longo de todo o período correspondente ao Estado Novo). «O superior interesse da economia nacional» foi, por exemplo, uma das expressões usadas pelo governo português. Mas, também, foi defendida a salvaguarda da estrutura familiar baseada numa clara divisão sexual de responsabilidades, em que cabe ao homem a responsabilidade por ser o chefe de família e o ganha-pão e à mulher assegurar a exclusividade das atividades domésticas e de cuidado às crianças. Se as mulheres casadas trabalhassem fora de casa, o seu salário deveria de ser encarado como um adicional e nunca poderiam entrar em competição com os homens.

Segundo dados do Censo de 1960, citados por Sérgio Ribeiro no colóquio da Associação Académica da Faculdade de Direito, «cerca de 80% da população ativa com profissão» era composta por homens e «cerca de 20% da população ativa com profissão» era composta por mulheres. A taxa de atividade das mulheres era mais elevada entre os 12 e os 24 anos de idade, começando a diminuir a partir dos 25 anos de idade, muito provavelmente por razões familiares relacionadas com o casamento e a maternidade. Não é por isso de estranhar que o governo português tenha considerado pouco importante, na resposta ao questionário do BIT, a criação de estruturas de apoio, uma vez que as mulheres casadas ficando em casa não necessitariam desse tipo de serviços.

Em síntese, a participação de Alda Mafra na 48.<sup>a</sup> CIT fica registada como a primeira portuguesa membro da delegação das organizações sindicais e uma das raras mulheres a integrar a delegação portuguesa até à instauração do regime democrático (25 de abril de 1974). Filha do

jornalista Aprígio Mafra, que havia sido nomeado para a Câmara Corporativa, a conselheira técnica produziu um relatório da sua experiência numa conferência tripartida, muito provavelmente, a única a que assistiu de acordo com os registos da OIT. As suas impressões permitem-nos perceber aquilo que mais a interessou e que quis distinguir.

A discussão de 1964 havia sido decidida em 1962, pelo Conselho de Administração da OIT. As delegações tripartidas dos países membros da Organização tiveram como missão para tratar, na 48.<sup>a</sup> CIT, entre outros temas, a questão das mulheres trabalhadoras num mundo em mudança. Esta temática veio inaugurar uma nova abordagem, da Organização, quanto à promoção da igualdade no trabalho. Se é certo que a proteção da maternidade sempre fez parte da história da OIT, desde a sua fundação, outras questões mais relacionadas com a criação de condições para a efetiva participação das mulheres, com responsabilidades familiares, só mais tarde foram objeto de estudo e de instrumento normativo. É verdade que o tema não mereceu a unanimidade para que fosse adotado um instrumento de carácter vinculativo, logo mais forte, como é uma convenção. Os governos, as estruturas sindicais e patronais concordaram em 1964 com a adoção de instrumentos mais flexíveis, como é o caso das quatro Resoluções aprovadas, em 1965 adotaram uma Recomendação. Os governos ficaram, assim, menos comprometidos.

Em 1964, Portugal tinha ratificado três das nove convenções até aí adotadas que se relacionam, em particular, com as mulheres trabalhadoras. Ratificou em 1931 a convenção (n.º 4) de 1919, sobre o trabalho noturno de mulheres. Em 1937 ratificou a convenção (n.º 45) de 1935, sobre o emprego de mulheres em trabalhos subterrâneos e, em 1959 ratificou a convenção (n.º 111) de 1958 sobre a discriminação no emprego e na profissão. Se é verdade que, quer a decisão, quer o processo de ratificação, foram sempre morosos e difíceis, não deixa de suscitar alguma surpresa a rápida ratificação da convenção (n.º 45), dois anos após a sua adoção, e da convenção (n.º 111), um ano após ter sido aprovada na Conferência Internacional do Trabalho. Ao consultarmos o processo de ratificação da Convenção (n.º 111) parece não haver dúvidas quanto ao interesse de Portugal em demonstrar a nível internacional a «não existência de discriminação racial em todos os seus territórios». A Convenção proíbe a discriminação em razão de vários fatores para além do sexo, neste caso racial. Um argumento utilizado para a rápida ratificação foi as «grandes implicações políticas» desta norma e a imagem que, produziria de Portugal, no contexto das organizações internacionais. A pressão externa sobre o regime político deu origem a uma alteração jurídica de modo a que o direito refletisse a sociedade (Rodrigues, 2013).

Na 48.<sup>a</sup> CIT para além de ter sido questionada a legitimidade da delegação sindical portuguesa, Portugal foi, igualmente, mais uma vez alvo de denúncia por parte de alguns países pela política de opressão dos povos africanos.

A moção apresentada contra o país foi noticiada pelo Diário de Notícias, no dia em que encerraram os trabalhos da 48.<sup>a</sup> CIT, em Genebra. Mais uma vez os representantes do governo português conseguiram fazer valer a sua posição e a moção foi rejeitada. Por oposição, na imprensa portuguesa não houve qualquer eco quanto à adoção das quatro resoluções relativas às mulheres trabalhadoras, nem mesmo quanto à adoção da importante Convenção relativa à Política de Emprego, que estipula no artigo primeiro que:

haverá livre escolha de emprego e que cada trabalhador terá todas as possibilidades de adquirir as qualificações necessárias para ocupar um emprego que lhe convenha e de utilizar, neste emprego, as suas qualificações e os seus dons, independentemente da sua raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social. [sublinhado nosso]

Neste artigo damos conta daquilo que pode ser caracterizado como a forma episódica e casuística do modo como participaram as portuguesas nas delegações tripartidas à Conferência Internacional do Trabalho. Entre 1951 e 1974, não chegaram a duas dezenas as mulheres que integraram as delegações tripartidas. Mais de 90 por cento participaram como conselheiras ou secretárias da delegação governamental. Conhece-se muito pouco desta realidade, quem eram, em que comissões especializadas participaram e de que modo influíram nas suas organizações. Essa investigação está por fazer. A consulta ao arquivo histórico da OIT e a outros arquivos nacionais, à imprensa e a realização de entrevistas a algumas das protagonistas da história constitui um estimulante desafio para a investigação do papel das portuguesas nas relações internacionais e, neste caso, numa das mais antigas agências do sistema das Nações Unidas.

## Bibliografia

AAVV (1967), «A mulher na sociedade contemporânea. Colóquios na A.A. da Faculdade de Direito», Cadernos de hoje, n.º 8, Lisboa, Prelo Editora.

Arquivo Histórico da Organização Internacional do Trabalho, Disponível em <http://www.ilo.org/century/research/keydocuments/lang--en/index.htm> [Consultado a 29 de agosto de 2013]

César, Orlando (2001), «O Censor como um enunciador do discurso do regime». Cadernos Censura16 – Inéditos do Arquivo de Censura do Notícias da Amadora, n.º 1, Amadora, Regimprensa, pp.7-19.

Diário de Notícias de 17 de junho de 1964.

Diário de Notícias de 9 de julho de 1964.

Ferreira, Virgínia (2000), «O papel de algumas organizações internacionais no crescente reconhecimento dos direitos das mulheres», ex æquo, n.º 2/3, pp. 207-218.

ILO (1963), «Women workers in a changing world», Report VI(1), ILC, forty-eight session, sixth Item on the Agenda, Geneva, Disponível em <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616%281963-47%29.pdf> [Consultado a 29 de agosto de 2013]

ILO (1964), «Women workers in a changing world (Employment of women with family responsibilities)», Report VI(2), ILC, forty-eight session, sixth Item on the Agenda, Geneva, Disponível em <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616%281964-48%29.pdf> [Consultado a 29 de agosto de 2013]

ILO (1965), Records of Proceedings, forty-eight session 1964, Geneva, Disponível em <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616%281965-49%29.pdf> [Consultado a 29 de agosto de 2013]

Lubin, Carol R. e Winslow, Anne (1990), Social Justice for Women. The International Labour Organization and Women, USA, Duke University Press

Maul, Daniel (2012), Human Rights, Development and Decolonization. The International Labour Organization, 1940-1970, ILO Century Centuries, Great Britain, Palgrave Macmillan

Portugal e a Organização Internacional do Trabalho, publicação comemorativa do cinquentenário da OIT (1919-1969), Lisboa, Junta da Acção Social

Rodrigues, Cristina (2013), Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974), n.º 85, Porto, Edições Afrontamento





# 15

## Parte III - Áreas laborais e o papel da OIT

### A cooperação técnica entre a OIT e Portugal<sup>1</sup>

MAFALDA TRONCHO<sup>2</sup>

CRISTINA RODRIGUES<sup>3</sup>

O texto que agora se publica constitui a síntese de um documento do acervo do projeto «Memória Futura», que faz uma descrição detalhada das atividades de cooperação entre a OIT e Portugal, arquivado na OIT-Lisboa, e onde se pode encontrar também toda a documentação de suporte.

As atividades de assistência/cooperação que ligaram Portugal e a OIT devem ser lidas no quadro da evolução das prioridades e programas da OIT – a que se refere o ponto um – e da realidade política, económica e social do país – sempre que pertinente referida nos pontos seguintes.

#### 1. As atividades de cooperação técnica na OIT: breves notas enquadradoras

A cooperação está inscrita na matriz da OIT, desde a sua fundação, afirmação que deve ser lida à luz daquela época histórica.

<sup>1</sup> O presente texto é uma síntese de um texto mais alargado, pertencente ao acervo do projeto «Memória Futura».

<sup>2</sup> Diretora da OIT-Lisboa.

<sup>3</sup> Investigadora do Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa.



Criada para ser, primordialmente, uma agência produtora de normas<sup>4</sup>, destinadas a regular internacionalmente o trabalho e as relações laborais, desde a sua origem a Constituição dispunha que a Organização forneceria aos “Governos, a pedido destes e na medida das suas possibilidades, qualquer ajuda apropriada para elaboração da legislação com base nas decisões da Conferência, assim como para a melhoria da prática administrativa e dos sistemas de inspeção.”<sup>5</sup> A atividade, embora se centrasse na produção normativa, não se esgotava nela.

A análise técnica e a publicação de informações recebidas de todo o mundo transformam a OIT, desde os seus primórdios, num fórum de conhecimento sobre as questões do trabalho, pelo que rapidamente se torna um interlocutor privilegiado para os Estados-membros, em vários domínios do trabalho e proteção social. Na sequência da grave crise económica de 1929 vários países pressionam para serem alvo de assistência técnica, tendo sido realizadas várias missões em todo o mundo.<sup>6</sup>

A II Grande Guerra, apesar de todas as limitações, não interrompeu as missões da OIT, que nesse período decorriam sobretudo no continente americano e na área da segurança social.<sup>7</sup>

Com a Declaração de Filadélfia (1944), que relança a OIT e abre portas à sua entrada na esfera da futura ONU, como agência especializada, a Organização ganha maior amplitude. Na verdade, ao considerar que “a pobreza, onde quer que exista, constitui um perigo para a prosperidade de todos” e ao reconhecer que deve ser feita uma “utilização mais completa e mais alargada dos recursos produtivos mundiais”, inscreve os programas de cooperação técnica na matriz da Organização.<sup>8</sup>

Por outro lado, a Declaração de Filadélfia aproximará a Organização do terreno: “...a OIT vai passar a teoria à prática (...). É a ação da OIT no terreno, aproximando a Organização dos seus mandantes: é a cooperação técnica.”<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Bonvin, Jean Michel (1998), *L'Organisation Internationale du Travail - Étude sur une Agence Productrice de Normes*, Paris, PUF.

<sup>5</sup> Alínea b) do número 2 do artigo 10º da Constituição da OIT.

<sup>6</sup> No domínio da proteção social (seguro social, seguro do desemprego), foram realizadas missões ao continente americano (Canadá, Equador, Estados Unidos e Venezuela) e à Europa (Grécia, Roménia, Turquia). Foram também realizadas outras missões noutros domínios como a inspeção do trabalho, organização dos Ministérios do Trabalho, condições de trabalho, doenças profissionais e acidentes de trabalho, organização cooperativa, legislação e relações do trabalho e migrações e colonialismo. Cf. *Asistencia Técnica, Conferencia Internacional del Trabajo, trigésima séptima reunión*, OIT, Ginebra, 1954, p. 4.

<sup>7</sup> *Asistencia Técnica, Conferencia Internacional del Trabajo, trigésima séptima reunión*, OIT, Ginebra, 1954, p. 5.

<sup>8</sup> *The International Labour Organisation Since the War*, *International Labour Review*, Vol. LXVII, January-June 1953, George Allen & Unwin Ltd, Geneva, 1953, pp. 111-112.

<sup>9</sup> ALMEIDA, Luís Tomé, *A actividade da OIT no domínio da cooperação técnica*, Textos em homenagem à OIT, CES, Lisboa, 1994, pp. 242.

Sucessivamente irão nascer a Comissão do Emprego<sup>10</sup> (1944), o Programa da Mão-de-Obra<sup>11</sup> (1948), o Programa Especial das Migrações<sup>12</sup> (1950), programas de assistência à OCDE, Conselho da Europa, à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e ao Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias.<sup>13</sup> Em 1950 a OIT decide participar no Programa Alargado de Assistência Técnica (PAAT), das Nações Unidas, no âmbito do qual as atividades operacionais serão financiadas<sup>14</sup> e terão um crescimento significativo. Mais tarde, no quadro do SUNFED – Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Económico, a que se associa em 1959, haverá novo impulso à atividade operacional da OIT.<sup>15</sup>

Em consonância com a ONU, que declara os anos 1960 como a “Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento”, tendo em vista o desenvolvimento global, e que conduziria à criação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a OIT recentra as suas atividades. A noção de assistência técnica vai ser substituída pela de cooperação técnica<sup>16</sup>, e as atividades aumentam substancialmente.

Ancorado em diversas resoluções da OIT, que partiam da premissa de que o objetivo maior das políticas económicas e sociais deveria ser o pleno emprego e o emprego produtivo e livremente escolhido, é criado em 1969 o Programa Mundial de Emprego<sup>17</sup> (quando a Organização

---

<sup>10</sup> ILO, *Minutes of the 93rd Session of the Governing Body*, Philadelphia, 13-14 May, 1994, Inland Press Limited, Montreal, Canada, p.24-26.

<sup>11</sup> *The International Labour Organisation Since the War*, International Labour Review, Vol. LXVII, January-June 1953, George Allen & Unwin Ltd, Geneva, 1953, pp. 140-141.

<sup>12</sup> Cfr. ILO Special Migration Programme - 31 December 1951, in [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1951/51B09\\_87\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1951/51B09_87_engl.pdf).

<sup>13</sup> *Asistencia Técnica*, Conferencia Internacional del Trabajo, trigésima séptima reunión, OIT, Ginebra, 1954, p. 7.

<sup>14</sup> O PAAT assentava em contribuições voluntárias, 40% das quais dos Estados Unidos. Cfr. ABOUGHANEM, André, *Étude sur les relations entre les normes internationales du travail et la coopération technique*, BIT, Genève, 1985, p. 15

<sup>15</sup> TOYE, John and TOYE, Richard, *From Multilateralism to Modernisation: US Strategy on Trade, Finance and Development in the United Nations, 1945-63*, Forum for Development Studies [nº 1-2005], June 2005. Consultado em: [http://www.unhistory.org/reviews/FDS\\_Toye.pdf](http://www.unhistory.org/reviews/FDS_Toye.pdf) e ainda La OIT y la Cooperación Técnica, CIT, Quincuagésima Primera Reunión, Informe VIII (Parte II), OIT, Ginebra, 1967, p. 19.

<sup>16</sup> Nas palavras de David Morse, diretor-geral da OIT: “Gostaria de ver a noção de assistência técnica substituída pela de cooperação técnica, mais abrangente e precisa. Deixem que me explique. A OIT quando envia peritos a África – ou a qualquer outra parte do mundo – não pretende, através desses peritos, transplantar para um país em desenvolvimento técnicas, processos tecnológicos ou instituições que foram desenhados, noutras condições, em um país industrializado. Tal não resultaria; e se tentarmos fazê-lo as nossas operações falharão. O nosso objetivo, e quero ser muito claro quanto a isto, é o de que os peritos da OIT trabalhem com as pessoas do país que os acolhe de forma a que o conhecimento das pessoas, costumes e aspirações, que apenas um local possui completamente, juntamente com o saber técnico do perito, contribuam para a criação de algo verdadeiramente novo, algo que faça sentido no país. A nossa filosofia universal é a de que todas as novas técnicas e todas as novas formas de fazer as coisas devem ser elaboradas entre os peritos e os naturais do país em questão.” In Première Conférence Régionale Africaine, Compte Rendu des Travaux, Lagos, Décembre 1960, BIT, Genève, 1961, p. 262.

<sup>17</sup> “É este o propósito do Programa Mundial de Emprego, que está desenhado para alertar a opinião pública para a ameaça que o desemprego coloca à paz social, e para juntar as energias e recursos de todas as organizações internacionais numa frente conjunta de ataque com a OIT e os Estados-membros ao desemprego e ao subdesemprego.” in BLANCHARD, Francis [diretor-geral adjunto], *The ILO and technical co-operation*, Talk to the staff, 20 January 1970, International Labour Office, Geneva, 1970, p. 7.

celebrava 50 anos), que seria, ao longo da década seguinte, um dos programas prioritários da OIT. Em 1976, surgiria o PIACT – Programa Internacional para a Melhoria das Condições e do Meio de Trabalho<sup>18</sup>, que encorajava a criação de medidas e programas, por parte de cada Estado-membro e tendo em consideração as suas especificidades, com vista à concretização desses objetivos.

Ao longo das décadas de 70 e 80, o Emprego e a Formação assumem enorme importância nas atividades de cooperação da OIT, que mantém o objetivo de apoiar o desenvolvimento económico dos países em desenvolvimento. Têm também peso as atividades setoriais, como as que apoiavam o setor cooperativo ou o turismo e a hotelaria.

Um cenário de recessão económica, na sequência das duas crises petrolíferas [1973-74 e 1979-80], e as consequências que se começavam a desenhar para o sistema financeiro internacional, levam o FMI e o Banco Mundial a impor a muitos países reformas estruturais para renegociação das suas dívidas. Surgem os PAE (Programas de Ajustamento Estrutural). A quase exclusividade dos apoios, por parte daquelas instituições, as políticas baseadas no consenso de Washington viriam a ter impacto nas políticas de cooperação.

Assim, a partir da segunda metade da década de 80, diversas medidas foram tomadas pela OIT no sentido de perceber e dar coerência à relação entre as políticas de ajustamento estrutural e as políticas de emprego. Foi tempo de recenrar os objetivos da Organização em matéria de cooperação técnica – que conhece neste período uma enorme expansão – que passou a assentar numa maior diversificação das fontes de financiamento, no reforço do tripartismo e no desígnio de que houvesse um maior contributo da cooperação para a disseminação e aplicação das normas internacionais do trabalho, que afinal constituíam historicamente a missão central da Organização. É interessante notar a resistência dos “protagonistas do ajustamento estrutural” de então quanto a essa disseminação.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> *Programme International pour l'Amélioration des Conditions et du Milieu de Travail* (PIACT), BIT, Genève, janvier 1979, pp. 1-2.

<sup>19</sup> “Alguns protagonistas do ajustamento estrutural argumentam que as normas internacionais do trabalho contribuem para a rigidez do mercado de trabalho e, por conseguinte, entorpecem o processo de ajustamento estrutural e o futuro crescimento do emprego, enquanto que outros observam com inquietude que uma das consequências importantes das políticas de ajustamento foi a de reduzir a protecção dos trabalhadores com o fim de impulsionar um processo de desenvolvimento baseado exclusivamente em objetivos económicos. [...] Com o objectivo de contribuir para o debate político sobre esta questão, a OIT empreendeu uma análise geral a partir de uma série de estudos de países, de um exame do material disponível e de diversas entrevistas com funcionários das instituições financeiras internacionais. A conclusão resultante desta análise é que muitas das normas internacionais do trabalho podem contribuir com pertinência para guiar a reforma da legislação laboral. Ainda que as normas da OIT não abordem todos as questões colocadas, podem constituir um instrumento eficaz para alcançar um equilíbrio entre uma excessiva regulamentação estatal e uma supressão arbitrária das garantias existentes. Também se tornou evidente que em muitos casos a legislação nacional do trabalho pode adaptar-se às novas circunstâncias com base nas normas internacionais do trabalho existentes” in Conferencia Internacional del Trabajo, 81ª reunión, 1994, Memoria del Director General, Parte II: Actividades de la OIT, 1992-93, OIT, Ginebra, p. 38.

Nos anos 90, a OIT definiu como objetivos maiores a promoção do emprego, o desenvolvimento dos recursos humanos e o combate à pobreza. Pretendia a OIT que estes objetivos estivessem devidamente contemplados nas políticas e programas de crescimento, estabilização e ajustamento estrutural.<sup>20</sup> Quanto à cooperação técnica, a Organização assinalava a crescente complexidade dos temas relacionados com o desenvolvimento e a necessidade de prestar maior atenção aos assuntos sociais, que assumiram maior significado com o desenrolar das políticas de ajustamento estrutural e dos seus efeitos.<sup>21</sup>

Ainda durante esta década, e em linha com a orientação das Nações Unidas<sup>22</sup>, a OIT estabelece uma Política de Partenariado Ativo, que visava a aproximação da Organização aos seus mandantes tripartidos nos Estados-membros, e o aumento da coerência, rapidez e qualidade dos serviços técnicos prestados<sup>23</sup>, pela criação de Programas Globais como o STEP (Estratégias e Ferramentas contra a Pobreza e a Exclusão Social) ou o WOMENEMP (Programa para mais e melhores empregos para as mulheres), lançados em 1998.

Durante as negociações que culminariam com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994, é amplamente debatida a questão da “Cláusula social”. O objetivo era limitar o acesso, por parte dos Estados, às vantagens da liberalização do comércio internacional, caso não fosse garantido um conjunto mínimo de direitos sociais. Pretendia-se, dessa forma, evitar o *dumping* social. Contudo, existia simultaneamente o receio que essa cláusula constituísse uma forma encapotada de protecionismo. Note-se que a própria OMC reconhece a OIT como entidade internacional competente em matéria de direitos sociais e laborais e como o espaço próprio para para discussão dessas matérias.<sup>24</sup>

Em 1995, a Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social de Copenhaga definiu um conjunto de normas que deveriam constituir a base social do processo de globalização: liberdade de associação; eliminação do trabalho infantil e do trabalho forçado; e luta pela igualdade e

---

<sup>20</sup> International Labour Conference, 75th session, 1988, Supplement to the Report of the Director-General: Documents of the 239th (February-March 1988), Session of the Governing Body, ILO medium-term Plan and Report on programme implementation 1986-87, ILO, Geneva, p. 11.

<sup>21</sup> HAYAMI, Yujiro, *From de Washington Consensus to the Post-Washington Consensus: Retrospect and Prospect*, Asian Development Review, vol. 20, nº 2, Asian Development Bank, 2003, p. 42.

<sup>22</sup> International Labour Conference, 87ª session, 1999, report VI, *The role of the ILO in technical cooperation*, ILO, Geneva, p.2.

<sup>23</sup> International Labour Conference, 87ª session, 1999, report VI, *The role of the ILO in technical cooperation*, ILO, Geneva, p.2.

<sup>24</sup> Na Declaração Ministerial, adotada na Conferência Ministerial da OMC em Singapura (1996), pode então ler-se: «Renovamos o nosso compromisso de respeitar as normas fundamentais no trabalho, internacionalmente reconhecidas. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) constituiu o organismo competente para estabelecer e ocupar-se dessas normas, e nós afirmamos o nosso apoio ao trabalho que desenvolve no âmbito da sua promoção. Acreditamos que o crescimento e desenvolvimento económico, impulsionados pelo crescimento do comércio e por uma maior liberalização comercial, contribuem para promover essas normas. Rejeitamos a utilização de normas no trabalho para efeitos protecionistas, e acordamos que a vantagem comparativa dos países, especialmente os países em desenvolvimento que mantêm salários baixos, não deve de forma alguma ser posta em causa. Sobre este tema, os Secretariados da OMC e da OIT continuarão a colaborar mutuamente».

contra a discriminação. Estas viriam a ser consagradas na Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (1998), adotada na 86.ª Conferência Internacional do Trabalho. Com a Declaração os Estados-membros ficam obrigados ao cumprimento daqueles princípios mesmo não tendo ratificado as Convenções Fundamentais associadas. Neste período, a OIT empreenderá uma significativa descentralização das suas atividades e recursos.

A Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho seria integrada naquela que se tornaria a principal agenda da OIT, adotada na Conferência Internacional do Trabalho de 1999: a prossecução de um trabalho digno para todas as pessoas<sup>25</sup>, que se torna o objetivo último da cooperação técnica da OIT, num contexto fortemente marcado pela globalização. Por esta altura, a OIT instituirá a Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização que virá a concluir sobre a centralidade da agenda para uma globalização justa e inclusiva.<sup>26</sup>

Num quadro “pós-Consenso de Washington”, em que se reconhecia a redução da pobreza como «um objetivo imediato da assistência para o desenvolvimento em lugar de uma consequência do crescimento económico estimulado por essa assistência<sup>27</sup>», a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovava, em 2000, a Declaração do Milénio e os seus Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).

Na Cimeira Mundial de 2005 da Assembleia-Geral das Nações Unidas, Chefes de Estado e de Governo de mais de 150 países reconheciam o potencial da Agenda do Trabalho Digno na prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.<sup>28</sup>

Este contexto reposicionou a OIT face aos desafios da globalização e influenciou a sua cooperação técnica no século XXI, focando-a na redução da pobreza, na prossecução de uma globalização justa e na promoção de oportunidades para que homens e mulheres possam obter um trabalho digno. Estes esforços no terreno assentam nos objetivos estratégicos da OIT, vincu-

---

<sup>25</sup> “O trabalho digno oferece então um meio de incorporar o emprego, os direitos, a proteção social e o diálogo social nas estratégias de desenvolvimento. As dificuldades que se colocam às políticas tradicionais de ajustamento estrutural preconizadas pelas instituições de Bretton Woods residem em parte na sua incapacidade de integrar estes objetivos, e as estratégias de luta contra a pobreza fracassarão se não os tiverem em conta. Atualmente os documentos sobre estratégias de redução da pobreza produzidos por estas instituições não abordam diretamente a questão. Reduzir o défice de trabalho digno é a melhor via para fazer retroceder a pobreza e dar à economia mundial uma maior legitimidade. (...) as políticas de cooperação para o desenvolvimento deveriam integrar nas suas atividades fundamentais todos os objetivos estratégicos de apoio ao trabalho digno.” in BIT, Rapport du Directeur Général, Réduire le Déficit de Travail Dément – un défi mondial, Conférence Internationale du Travail, 89ª session, 2001, p. 12.

<sup>26</sup> ILO, Report of the Director-General on the World Commission on the Social Dimension of the Globalization, International Labour Conference, 92nd session, 2004, p. 3.

<sup>27</sup> Cfr. HAYAMI, Yujiro, From de Washington Consensus to the Post-Washington Consensus: Retrospect and Prospect, Asian Development Review, vol. 20, nº 2, Asian Development Bank, 2003, p. 57.

<sup>28</sup> “Apoiamos vigorosamente uma globalização justa e, como parte dos nossos esforços para alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, tomamos a decisão de tornar as metas do emprego pleno e produtivo e do trabalho digno 1 para todos, incluindo as mulheres e os jovens, um objetivo fulcral das nossas políticas nacionais e internacionais pertinentes, bem como das nossas estratégias nacionais de desenvolvimento, incluindo as estratégias de redução da pobreza”. [ponto 47 do Documento Final da Cimeira].

lados à interação com os parceiros sociais e governos locais e atentos às características de cada país: promoção das normas e princípios fundamentais no trabalho, emprego e rendimento dignos, proteção social para todas as pessoas e tripartismo e diálogo social. Surgem os Programas de Trabalho Digno por País que, ainda hoje, constituem o principal mecanismo de apoio da OIT aos seus Estados-membros.

O trabalho digno constitui hoje, com a adoção da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), um compromisso universal. Em setembro de 2015, na Cimeira das Nações Unidas, a comunidade internacional aprovava 17 ODS, entre os quais o ODS8 – “Trabalho Digno e Crescimento Económico”. É, pois, objetivo global, a “promoção de crescimento económico inclusivo e sustentável e o pleno emprego, emprego produtivo e trabalho digno para todas as pessoas”.

A cooperação técnica da OIT inscreve-se atualmente num esforço global tendente à prossecução da Agenda 2030.

Sob liderança do secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, a reforma das Nações Unidas ganhou um novo impulso tendente a uma maior coerência, coordenação e eficácia dos esforços de todas as suas agências, fundos e programas no terreno. A cooperação técnica da OIT, desde 1997 integrada nos UNDAF<sup>29</sup>, continuará a evoluir neste âmbito alargado.

No ano em que a OIT completa 100 anos, os seus mandantes tripartidos aprovaram a Declaração do Centenário, na qual não só apelam a esforços de cooperação para o desenvolvimento coerentes com o mandato da Organização, como consideram indispensável o seu reforço de forma a garantir um futuro do trabalho centrado nas pessoas.

Estas notas, breves e parcelares, sobre a OIT, em matéria de cooperação, destinam-se a enquadrar as atividades que neste âmbito foram sendo realizadas em Portugal.

## **2. A primeira fase da cooperação entre a OIT e Portugal**

Enquanto país fundador da Organização Internacional do Trabalho, Portugal viveu um longo período de distanciamento e indiferença relativamente à OIT, que corresponde às primeiras décadas do governo de Salazar. No pós-guerra, a democratização e os processos de desco-

---

<sup>29</sup> UNDAF – Quadro das Nações Unidas de Assistência ao Desenvolvimento – “é o quadro estratégico para as atividades operacionais do sistema das Nações Unidas ao nível nacional. Foi lançado em 1997. Exemplifica a resposta coerente, colaborativa e impulsionada por cada país, dada pelo sistema das Nações Unidas aos seus desafios de desenvolvimento. O UNDAF agrega os objetivos-chave de desenvolvimento e as estratégias de cooperação entre governos, agências das Nações Unidas e parceiros.”, in United Nations reform and the International Labour Organization: Questions and Answers, ILO, 2009, pp. 1 e 2.

lonização a nível mundial levaram a um progressivo isolamento do Estado português, que irá procurar, por várias formas, designadamente através da aproximação à OIT por via de ratificações de convenções, ser aceite nos *fora* internacionais.<sup>30</sup>

No quadro da assistência técnica, a primeira referência que encontramos é de 1948, com uma missão do BIT a Portugal com o objetivo de examinar o trabalho desenvolvido pelas Federações de Caixas de Previdência<sup>31</sup>. A documentação oficial relativa a esta missão é escassa.<sup>32</sup>

A escassez dos arquivos, ou as dificuldades da investigação, são compensadas, neste caso, pela existência do relatório da visita do diretor-geral da OIT a Portugal, entre 31 de janeiro e 4 de fevereiro de 1960, que faz uma resenha das atividades no âmbito da assistência técnica a Portugal.<sup>33</sup>

O governo português pedira assistência técnica para o estabelecimento de um programa de formação e emprego de readaptação para cegos. A missão que se desloca a Portugal<sup>34</sup>, entre outubro de 1960 e fevereiro de 1962, aconselha o Ministério da Saúde e Assistência sobre as políticas a desenvolver, apoiando, na prática, a criação de um centro-piloto, formando os técnicos e ajudando a definir programas de formação profissional e emprego para cegos.<sup>35</sup>

Em Luanda, por ocasião da realização da 1ª sessão da Comissão Consultiva Africana da OIT, de 30 de novembro a 11 de dezembro de 1959, foi discutida a possibilidade de assistência nos territórios portugueses do então Ultramar. Nessa ocasião, as autoridades portuguesas sugeriram que o diretor do Escritório para África visitasse Lisboa para troca de pontos de vista, o que revela o cuidado extremo posto pelo regime nesta questão.<sup>36</sup> Não se conhecem quaisquer atividades de cooperação nesses territórios decorrentes desta possibilidade.

---

<sup>30</sup> Rodrigues, Cristina (2013). *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho – 1933-1974*. Porto, Afrontamento.

<sup>31</sup> A missão foi assegurada pelo Conselheiro Atuarial do BIT, Antonin Zelenka.

<sup>32</sup> Na verdade, foram encontradas apenas duas referências, no arquivo MTSSS/ DGERT e outra no arquivo OIT – Genebra. Para mais informação consultar o documento arquivado no escritório da OIT – Lisboa.

<sup>33</sup> *Background Brief Portugal and David Morses's Mission to Portugal Report, 1960*, pp. 25-27, Princeton University, Mudd Manuscript Library

<sup>34</sup> A missão foi assegurada por J. Albert Asenjo.

<sup>35</sup> J. Asenjo, Relatório de Missão feito ao governo português sobre a readaptação profissional e o emprego dos cegos, Programa Regular de Assistência Técnica, BIT, Genève, 1963, pp. 20-21.

<sup>36</sup> No IHD-MNE encontra-se troca de correspondência relativamente à possibilidade de o BIT levar a cabo atividades operacionais em Angola e Moçambique. É clara a resistência por parte das autoridades portuguesas. Numa das cartas (dirigida ao diretor-geral dos Negócios Económicos e Consulares, com data de 2 de Setembro de 1960), o diretor do Gabinete dos Negócios Políticos do Ministério do Ultramar invoca a perigosidade de tais iniciativas: «um curso de formação operária [...] não era aconselhável no momento presente já que se discutiriam certamente problemas sindicais, e o sindicalismo em África reveste aspetos excessivamente políticos»; «Iguamente quanto ao projeto sobre Administração e condições de trabalho, se podem levantar problemas delicados já que muitos dos atuais dirigentes africanos ignoram as condições existentes em territórios vizinhos aos seus e são levados, por fins políticos, a examinar questões relacionadas com o trabalho prisional, trabalho forçado, discriminação em matérias de emprego e profissão etc.».

Mais tarde, e no quadro do Instituto Nacional de Investigação Industrial, que fora criado em 1959, realizou-se um programa de assistência do BIT, em matéria de formação profissional de contramestres. A missão<sup>37</sup> tem o seu início em outubro de 1963, inicialmente por um ano, tendo havido um pedido de prolongamento até janeiro de 1966. Há conhecimento de que, neste período, Portugal solicitou assistência técnica do BIT para curtas missões junto do Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra, nos domínios do emprego, formação profissional e das estatísticas do trabalho.

Em novembro de 1964, o Ministério das Corporações e Previdência Social manifesta interesse em receber assistência técnica do BIT em várias matérias, como a análise e classificação de profissões, fixação de salários mínimos, política de emprego, desemprego, entre muitas outras no quadro do trabalho, emprego e formação profissional.<sup>38</sup> Desconhece-se se houve sequência quanto a esta solicitação.

Entre 10 e 23 de outubro de 1965 veio em missão a Portugal um perito do BIT<sup>39</sup> com vista à obtenção de elementos sobre os métodos de levantamento e seleção dos trabalhadores portugueses para as indústrias do carvão e do aço da CECA no âmbito de um estudo subordinado ao tema "Recrutamento e condições de trabalho dos imigrantes", que tinha sido encomendado pela CECA à OIT.<sup>40</sup>

Relativamente às atividades operacionais de que Portugal beneficiou, é possível verificar que, até 1962, Portugal se recusava a ser assistido tecnicamente com base em financiamentos do PAAT ou do Fundo Especial, por considerar que esses Programas se destinavam a apoiar países em desenvolvimento. A partir de 1962, como revela o processo da formação de contramestres, Portugal terá passado a beneficiar desses fundos.

Entre 1965 e 1974, no âmbito da cooperação técnica, não foram encontradas outras referências nos arquivos da DGERT/MTSSS e do IHD-MNE. Não é possível concluir pela sua inexistência mas, na sequência da queixa do Gana contra Portugal, de 1961, e das Recomendações feitas a Portugal na 49.ª sessão da Conferência, em 1965, sobre as medidas que deveriam ser tomadas por Portugal quanto ao incumprimento das convenções do trabalho forçado nas colónias (aqui, em relação a Angola apenas), a relação Portugal/OIT entrava numa fase diferente na qual as prioridades de Portugal se prendiam com a questão colonial.

---

<sup>37</sup> A cargo dos peritos Jean Claude Azerad e Georges Feyguine.

<sup>38</sup> Arquivo IHD-MNE. Ofício de 2.11.1964, dirigido ao diretor-geral dos Negócios Estrangeiros, pelo chefe de Gabinete do Ministério das Corporações e Previdência Social.

<sup>39</sup> A única referência encontrada diz respeito ao primeiro nome, Friedrich.

<sup>40</sup> Arquivo IHD- MNE - troca de correspondência entre abril de 1965 e janeiro de 1966.



Apesar de Portugal não ter beneficiado, por um conjunto de razões às quais o contexto político do país não é certamente alheio, até à transição democrática, de um volume significativo de atividades operacionais da OIT, deve ser sublinhado que os poucos exemplos encontrados refletem a tipologia de fundos e programas que, durante o período em análise, foram integrando a dinâmica da cooperação técnica da Organização.

### 3. O pós-25 de abril e o período até à adesão à CEE

Depois de longos anos de tensão entre Portugal e a OIT por causa das questões coloniais e da natureza autocrática do regime, o 25 de abril de 1974 abre portas a uma nova fase no relacionamento entre a Organização e este seu membro fundador. Subitamente, era possível ratificar um conjunto de convenções, como a emblemática convenção n.º 87, relativa à liberdade sindical e ao direito de organização coletiva. As mudanças sociais introduzidas autorizavam a ratificação de outras convenções, de alcance económico e social.

O país mudava, acertando o passo com a Europa mais desenvolvida. Ratificar convenções da OIT passa a ser um espelho onde o Portugal democrático se revê, projetando a sua imagem para a Europa, num tempo em que a adesão à então CEE era um sonho coletivo, cuja concretização – acreditava-se – traria o almejado desenvolvimento do país e do povo português.

Até à adesão à CEE, em 1986, a par do significativo movimento de ratificação de convenções, as missões da OIT foram várias, num nível nunca atingido nem antes, nem depois desse período.<sup>41</sup>

O diretor-geral da OIT, Francis Blanchard, visitou Portugal em dezembro de 1976. No memorando que faz dessa visita caracteriza as atividades de cooperação desenvolvidas em Portugal no pós-Revolução:

“Esta cooperação começou após o 25 de Abril de 1974 através de intercâmbio de visitas entre funcionários portugueses e funcionários do BIT. É assim que, por exemplo, se realizaram estágios em Genebra com funcionários portugueses em domínios como o da aplicação das normas internacionais do trabalho e o do desenvolvimento cooperativo. Em julho de 1975, um funcionário do BIT<sup>42</sup> foi convidado a visitar Portugal com a finalidade de proceder, com as autoridades portuguesas responsáveis, à identificação dos domínios nos quais uma cooperação se afigurava desejável. Esta missão foi seguida de ações pontuais de cooperação em matéria de administração do trabalho, de inspeção do trabalho, de formação profissional, de emprego e de cooperativas. Ainda que estas ações tenham sido, em geral, de curta duração, elas constituíram o arranque de um diálogo que se manteve entre especialistas portugueses e funcionários internacionais nos domínios respetivos. As mais altas autoridades portuguesas exprimiram, por ocasião da visita do Diretor-Geral, o desejo de ver esta cooperação não somente prosseguir, mas desenvolver-se de forma a contribuir eficazmente para a solução dos problemas que Portugal enfrenta na aplicação da sua política de desenvolvimento económico e social. Com este fim, consensualizou-se continuar com as ações já iniciadas em matéria de emprego e inspeção do trabalho;

<sup>41</sup> As missões foram várias e existe informação detalhada sobre muitas delas, que pode ser encontrada no arquivo da OIT-Lisboa, como se menciona na nota 1. Neste texto far-se-á uma síntese dessa informação, atendendo às contingências de espaço.

<sup>42</sup> René Kirszbaum.

manter o diálogo no que diz respeito à administração do trabalho e das cooperativas; e iniciar rapidamente consultas nos domínios das relações coletivas e da formação profissional e de quadros dirigentes. As consultas em matéria de formação terão por objetivo preparar um programa de ação que poderá ser submetido a fontes exteriores de financiamento.

A maior parte das ações empreendidas até ao presente foram financiadas ou diretamente pelo Governo de Portugal, ou pelo Orçamento Regular da Organização Internacional do Trabalho. As novas dimensões que esta cooperação possa assumir implicam o recurso a fontes de financiamento mais diversificadas. A este respeito, o Diretor-Geral comprometeu-se a intervir junto do Administrador do Programa das Nações Unidas por forma a dar-lhe conhecimento das conclusões dos contactos que manteve com o governo português, de forma a que sejam tomadas em conta aquando da preparação do exercício de programação por país que deve ser concluído brevemente entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e as autoridades portuguesas. Ainda que o PNUD aparente ser a fonte de financiamento mais indicada [...] ficou acordado que o BIT intervirá como mediador, com o acordo do governo português, junto de outras potenciais fontes de financiamento.”<sup>43</sup>

Quanto a missões em Portugal, há registo de duas realizadas em 1974. A primeira, terá consistido numa visita preliminar aos serviços do Ministério do Trabalho, realizada logo em julho desse ano.<sup>44</sup> O departamento do BIT<sup>45</sup> envolvido foi o da planificação e emprego, o que indiciava uma cooperação nesta área que, se traduzia, à época, num dos domínios de intervenção com maior expressão na OIT. Nesse mesmo ano houve uma segunda visita, no final de outubro, desta vez do Serviço da política setorial do emprego<sup>46</sup>, destinada a recolher informação sobre reorganização e modernização do sistema nacional de emprego; contudo, esta visita relacionava-se com a preparação de um projeto conjunto OIT/UNESCO/PNUD no Brasil.

Logo no ano seguinte, entre 6 e 18 de julho de 1975, tem lugar uma nova missão da OIT a Portugal<sup>47</sup>, com o objetivo de “examinar, a pedido do ministro do Trabalho [José Costa Martins], com todas as partes implicadas, os domínios de atividade nos quais uma ajuda do BIT seria desejável, e estabelecer um plano de intervenções em função das prioridades entretanto identificadas.”<sup>48</sup> Depois da análise e propostas feitas pelo BIT e de negociação com as autoridades portuguesas, foram considerados prioritários os seguintes domínios: administração do trabalho, estratégia de desenvolvimento económico; cooperativas; formações; emigração; e prevenção de riscos profissionais.

Na sequência desta missão, o ministro dos Negócios Estrangeiros, Mário Ruivo, solicita ao BIT<sup>49</sup> a visita de um alto funcionário, na área da Administração do Trabalho, com o objetivo de estudar os seguintes problemas: organização e funcionamento das instituições públicas no

---

<sup>43</sup> Memorandum « Programme de coopération technique entre le Portugal et le BIT. Cfr. Ofício dirigido ao ministro do Trabalho pelo diretor-geral do BIT, Francis Blanchard, a 14 de janeiro de 1977. Fonte: DGERT/MTSSS

<sup>44</sup> Arquivo DGERT/MTSSS. Existe pouca informação sobre esta deslocação.

<sup>45</sup> Esta visita preliminar foi assegurada pelo chefe de departamento, Louis Emmerij.

<sup>46</sup> Assegurada pelo perito William H. Mason.

<sup>47</sup> Através do perito René Kirszbaum.

<sup>48</sup> Relatório de Missão de René Kirszbaum, p. 1. Fonte: Arquivo de documentação da DGERT/MTSSS.

<sup>49</sup> Ofício de 25/08/1975, Fonte: DGERT/MTSSS.

que diz respeito à conceção, execução e controlo da política de emprego; descentralização e democratização da administração do trabalho que envolva a participação efetiva dos trabalhadores de diversas funções (inspeção do trabalho, serviço de emprego etc.); e necessidades de formação e aperfeiçoamento dos quadros. O BIT poderia ainda, no domínio dos assuntos sociais, examinar as linhas fundamentais da política social em relação aos princípios da participação dos trabalhadores e da descentralização e, no que diz respeito à função pública, analisar o estatuto ou sistema de relações coletivas que melhor se adaptasse às novas estruturas do país.

Por outro lado, e no âmbito da estratégia de política económica de Portugal, o governo solicitava igualmente uma missão do Plano Mundial de Emprego, que deveria integrar especialistas em política e estratégia global de desenvolvimento; reforma agrária e emprego; e avaliação de projetos de investimento em função de critérios de emprego. Essa missão realizou-se em fevereiro de 1976: o chefe do Departamento de Trabalho do BIT<sup>50</sup> vem a Portugal numa curta missão de diagnóstico, tendo efetuado um conjunto alargado de visitas que incluíram os parceiros sociais e o ministro do Trabalho, Capitão Tomaz Rosa. Após a missão, terá sido enviado ao Ministério do Trabalho uma análise do projeto de regulamentação sobre a duração do tempo de trabalho.<sup>51</sup>

Após estas missões iniciais, realizadas nos anos imediatos à Revolução, encontramos diversas outras missões a Portugal, que ocorreram nos anos seguintes e que a seguir se sintetizam, tendo por critério o seu enquadramento nos programas e fontes de financiamento da OIT, a saber o Plano Mundial de Emprego (PME), o Programa Internacional para a Melhoria das Condições e do Meio de Trabalho (PIACT) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

No que respeita ao Plano Mundial de Emprego, houve um processo intenso de manifestação de interesse e mesmo de negociação, mas sem, contudo, ter tido execução. Na verdade, na sequência da visita inicial a que atrás aludimos [Louis Emmerij], em março de 1976 tem lugar uma mesa redonda com vista à preparação da Conferência Mundial do Emprego, que se realizaria em junho desse ano, e à concretização de eventuais acordos de cooperação técnica. Nessa importante mesa redonda estiveram reunidos um conjunto de especialistas da OIT, responsáveis políticos de vários ministérios e representantes dos parceiros sociais, sob a direção do então secretário de Estado do Emprego, Tito de Morais. Foi discutido um vasto leque de assuntos relacionados com política de emprego e desenvolvimento. Da reunião saiu a confirmação do pedido anteriormente feito ao BIT no sentido de Portugal receber uma missão de estratégia global de emprego.

---

<sup>50</sup> Michel Wallin

<sup>51</sup> Arquivo DGERT- MTSSS. Não foi possível encontrar o último documento mencionado.

Em outubro de 1976<sup>52</sup> foi assinado o acordo entre o BIT e o governo português visando a cooperação técnica para definição de um plano de desenvolvimento a médio prazo, para o período 1977-1980, que incorporaria objetivos relativos ao emprego e às necessidades básicas. Portugal foi o primeiro Estado europeu a solicitar o apoio do BIT para um plano desta natureza. Contudo, apesar de os trabalhos preparatórios terem prosseguido, a verdade é que o plano não foi adotado durante o ano de 1977 e, em dezembro desse ano, o governo perde uma moção de confiança com a qual pretendia garantir plenos poderes para negociar com o FMI. O terceiro governo constitucional, em outubro de 1978, apresentaria ao Parlamento um novo plano a médio prazo que, contudo, prosseguia outros objetivos que não a satisfação das necessidades básicas.

No quadro do PIACT, Portugal solicita o estabelecimento de planos de cooperação técnica. Uma primeira missão<sup>53</sup> teve lugar em outubro de 1977, em Lisboa, com vista à organização de um seminário sobre a melhoria das condições e do meio de trabalho.<sup>54</sup>

Em dezembro de 1980, Portugal solicita uma missão que identifique as necessidades de Portugal no âmbito do PIACT, tendo em vista a definição coordenada e garantia de execução de uma política nacional global de melhoria das condições e do meio de trabalho; a análise de aspetos estruturais da administração portuguesa do trabalho, em função das exigências daquela política, designadamente departamentos de higiene e de segurança do trabalho e a inspeção do trabalho; a análise das disponibilidades e carências em estatísticas de trabalho e o desenvolvimento da informação e da formação, para o necessário apoio e controlo técnico.<sup>55</sup> Depois de longos trabalhos preparatórios, e da elaboração de um relatório preliminar, a missão multidisciplinar teve lugar em outubro e novembro de 1984, contemplando contactos com autoridades governamentais, com os parceiros sociais e um grupo alargado de empresas. No final foram apresentadas ao governo diversas sugestões e recomendações que podem ser consultadas no Relatório<sup>56</sup>, que abrangem diversos domínios: política nacional de melhoria das condições e do meio de trabalho; concertação e participação; prevenção dos riscos profissionais; extensão da proteção social; tempo de trabalho; aspetos estruturais da administração do trabalho (nomeadamente inspeção do trabalho); estatísticas do trabalho; formação e pesquisa; medidas específicas dirigidas às organizações de empregadores e de trabalhadores.

---

<sup>52</sup> Mémorandum « Programme de coopération technique entre le Portugal et le BIT. Cfr. Ofício dirigido ao ministro do Trabalho pelo diretor-geral do BIT, Francis Blanchard, a 14 de janeiro de 1977. Fonte: DGERT/MTSS.

<sup>53</sup> Deslocação do chefe do Departamento de medicina do trabalho do BIT, Gavrilesco.

<sup>54</sup> Não foi possível apurar se tal seminário chegou a ser realizado.

<sup>55</sup> OIT, Rapport au Gouvernement du Portugal sur les travaux de la mission multidisciplinaire du PIACT (7 octobre – 10 novembre 1984), BIT, Genève, avril 1985, pp. 1-2.

<sup>56</sup> OIT, Rapport au Gouvernement du Portugal sur les travaux de la mission multidisciplinaire du PIACT (7 octobre – 10 novembre 1984), BIT, Genève, avril 1985, a partir da página 163.

Finalmente, em dezembro de 1976, foi celebrado um acordo relativo à assistência do PNUD ao governo português.<sup>57</sup> A partir do ano seguinte desenvolvem-se vários projetos de cooperação técnica financiados pelo PNUD e executados pela OIT, que abrangem quatro áreas: emprego e formação vocacional (ou formação profissional); formação da gestão; desenvolvimento cooperativo e formação hoteleira e turística.

O Escritório Regional do BIT para a Europa, acompanhará, através de diversas missões<sup>58</sup>, o desenvolvimento dos projetos financiados pelo PNUD. O relatório de uma dessas missões (novembro de 1983), refere que os projetos então em análise<sup>59</sup> pretendiam apoiar o governo na preparação da transição para a Comunidade Económica Europeia e também contribuir para o estabelecimento de atividades técnicas de cooperação bilateral entre Portugal e os países lusófonos de África. Já depois da adesão à CEE, realizar-se-iam mais duas missões a Portugal.

No que se refere à área do emprego e formação profissional, há a assinalar dois projetos. O primeiro, que decorreu entre 1977 e 1981, visava a Cooperação Técnica na área da formação profissional, com o objetivo de organizar, desenvolver e aperfeiçoar a formação profissional em Portugal na ótica da entrada do país no mercado comum europeu.<sup>60</sup> O segundo, financiado pelo PNUD e executado pela OIT, com início em 1982, teve como objetivo apoiar as autoridades nacionais no estabelecimento do Instituto de Emprego e Formação Profissional. Este projeto sofreu vicissitudes várias, já que nos seus primeiros anos de vida – o IEFP foi criado em dezembro de 1979 – o Instituto teve um percurso titubeante e só a partir de 1985 se afirmou na sociedade portuguesa. No relatório final deste projeto, é proposta a continuação da assistência PNUD/OIT na área do emprego, especialmente no que diz respeito a estatísticas laborais, e à formação profissional.

A área da formação profissional de dirigentes beneficiará de dois projetos. O primeiro, designado “Desenvolvimento da Formação da Gestão”, iniciou-se em 1978 e terminou em 1981, mas os contactos preliminares remontam a 1974.<sup>61</sup> O projeto prosseguiu objetivos de longo prazo e objetivos imediatos<sup>62</sup>. Os primeiros passavam pela melhoria da produtividade, aumento das exportações, reforço da competitividade, alterações estruturais nos diversos setores da produção nacional, manutenção dos empregos e criação de novas possibilidades de emprego produtivo e ainda por

---

<sup>57</sup> Cfr. [http://untreaty.un.org/unts/60001\\_120000/3/31/00005542.pdf](http://untreaty.un.org/unts/60001_120000/3/31/00005542.pdf).

<sup>58</sup> Através do perito Wim Schiefelbush.

<sup>59</sup> Formação da Gestão (POR/81/006); Desenvolvimento Cooperativo (POR/81/005); Emprego e Formação Vocacional (POR/82/006), todos na sua segunda fase.

<sup>60</sup> Constituíam objetivos específicos do projeto definir uma metodologia de formação e de aperfeiçoamento adaptada às necessidades imediatas das empresas; estudo da implantação de um sistema nacional de aprendizagem; definição de uma nova estrutura do Serviço da formação profissional, no quadro de uma autonomia orçamental e administrativa, mais funcional e eficaz.

<sup>61</sup> Méemorandum « Programme de coopération technique entre le Portugal et le BIT. Cf. Ofício dirigido ao ministro do Trabalho pelo diretor-geral da OIT, Francis Blanchard, a 14 de janeiro de 1977. Fonte : DGERT/MTSS.

<sup>62</sup> PNUD, OIT, Rapport établi pour le gouvernement du Portugal par l'Organisation Internationale du Travail en tant qu'Organisation chargée de l'exécution du projet pour le compte du Programme des Nations Unies pour le Développement, Résultats du projet et recommandations en découlant, Développement de la Formation des Cadres Dirigeants, POR/77/001, p. 2.

adaptar os métodos e estilo de gestão às aspirações da revolução de 1974. Os objetivos imediatos traduziam-se em organizar programas de formação no seio do IPE (Instituto das Participações do Estado) e criação de um instituto de formação e aperfeiçoamento de gestores; elaborar e colocar em funcionamento programas de formação e de reciclagem dirigidos aos gestores públicos; elaborar e colocar em funcionamento um programa nacional global para o desenvolvimento dos recursos de Portugal em matéria de gestão e ainda prestar aconselhamento quanto à estrutura, organização e controlo do sector público da economia. A avaliação do projeto foi positiva, mas entendeu-se que deveria ter uma duração mais longa. Apesar de não ter obtido os resultados quantitativos esperados, considerou a equipa de avaliação que a política de qualidade e inovação que prosseguiu constituiu um resultado precioso para a futura estratégia em matéria de formação e aperfeiçoamento de quadros: “É, no entanto, imperativo que as escolhas estratégicas que se impõem e as medidas institucionais que implicam sejam decididas rapidamente [...]”.<sup>63</sup>

O segundo projeto PNUD de formação de dirigentes, designado “Formação em gestão”, decorreria entre 1982 e 1986. Do conjunto de objetivos traçados, na sua maioria de carácter nacional, ressalta ainda o que previa o apoio aos novos estados de língua oficial portuguesa.

Já quanto aos projetos PNUD com vista ao desenvolvimento cooperativo, registaram-se dois, o primeiro com início em 1977 e o segundo em 1981, tendo-se sucedido sem interrupção. Ambos visavam o reforço da capacidade das cooperativas e o seu papel na criação de emprego e no desenvolvimento da propriedade social; o segundo, visava especificamente apoiar o setor cooperativo na transição para a CEE e tinha também como objetivo criar e desenvolver programas de apoio para os PALOP.<sup>64</sup> Depois da adesão houve um novo projeto, “Reforçando a formação em cooperativismo”, que contemplou a atribuição de bolsas de formação a técnicos portugueses e missões a Portugal em 1987 e 1988.

Finalmente, no que diz respeito ao PNUD, há a referir um projeto na área da formação hoteleira e turística. Em agosto de 1977, o Ministério do Comércio e Turismo pediu assistência ao BIT para reestruturar o sistema de formação na área turística e hoteleira.<sup>65</sup> Nessa sequência realizou-se, em julho de 1978, uma missão preparatória, para análise das exigências do mercado em conjunto com as organizações hoteleiras e estudar as condições da formação profissional. Já depois da adesão à CEE, em fevereiro e março de 1986, nova missão tem lugar a pedido do Ministério da Educação e Cultura, com o objetivo de criar um sistema de formação de nível superior para atividades hoteleiras e turísticas.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> PNUD, OIT, Rapport établi pour le gouvernement du Portugal par l’Organisation Internationale du Travail en tant qu’Organisation chargée de l’exécution du projet pour le compte du Programme des Nations Unies pour le Développement, Résultats du projet et recommandations en découlant, Développement de la Formation des Cadres Dirigeants, POR/77/001, p. 3.

<sup>64</sup> O relatório final destes programas pode ser consultado em PNUD/OIT, Développement Coopératif POR/77/004 e POR/81/005, Portugal, Conclusions et Recommandations des projets, Genève, 1985.

<sup>65</sup> Relatório de Missão conjunto, Mayer e Schiefelbusch, 19-28 de outubro, 1977. Fonte : BIT.

<sup>66</sup> DELPECH, Serge, Rapport de mission au Portugal, 24 février – 7 mars 1986, Formation professionnelle pour l’hôtellerie, la restauration et le tourisme, BIT.

Até à adesão houve diversas outras missões a Portugal, que cobriam áreas como a administração e a inspeção do trabalho, a legislação do trabalho, negociação coletiva ou o apoio ao desenvolvimento de centros de formação profissional, que receberiam financiamento da CEE. No início da década de 1980, houve também um estudo da OIT sobre o sistema português de segurança social, versando a questão específica do trabalho migrante, feito a pedido da Comissão das Comunidades Europeias, tendo em vista a adesão.<sup>67</sup>

#### 4. Da adesão à CEE ao final do século

Até 1990, para além de missões de acompanhamento a projetos PNUD, mencionados no ponto anterior, há a registar, em matéria de cooperação técnica, a realização de um projeto de grande fôlego – o JADE<sup>68</sup>, formação de jovens agentes de desenvolvimento nas regiões de emigração, que decorreu entre 1986 e 1990. Este projeto, financiado pelo BIT e que mobilizou especialistas internacionais e nacionais de alto nível, teve várias fases (diagnóstico, preparação da ação, formação, formação-ação, acompanhamento, publicações várias) e um impacto significativo nas áreas objeto de intervenção.

No ano de 1998, também se realizou um primeiro inquérito estatístico sobre o trabalho infantil<sup>69</sup>, com a assistência do IPEC - Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (OIT), que foi seguido de um novo inquérito sobre a mesma temática em 2001. Portugal era então apresentado como um país com elevado número de crianças a trabalhar, o que levou o governo a pedir apoio técnico para a preparação desta operação estatística. Estes inquéritos foram verdadeiramente inéditos no contexto europeu e continuam a ser uma referência internacional. Os resultados obtidos permitiram, por um lado, desdramatizar os números avançados por algumas organizações nacionais e internacionais, que efetivamente não correspondiam à realidade e, por outro, orientar melhor as ações de combate à exploração do trabalho infantil que ainda subsistia. Note-se ainda que se verificaram melhorias do primeiro para o segundo inquérito, resultantes das ações empreendidas entre os dois: diminuição do peso de menores trabalhando por conta de outrem; diminuição das formas mais graves de trabalho infantil; aumento do número de menores a frequentar a escola e diminuição do abandono escolar<sup>70</sup>. Estes inquéritos tiveram outra consequência, mais vasta e abrangente, que foi um novo olhar do IPEC relativamente ao trabalho infantil no mundo industrializado.

---

<sup>67</sup> Para mais informação remetemos para o documento mencionado no início deste texto, produzido e arquivado no Escritório da OIT – Lisboa.

<sup>68</sup> O presente livro inclui um artigo sobre este projeto, de Carlos Castro Almeida, no qual informação mais detalhada pode ser encontrada.

<sup>69</sup> O presente livro inclui um artigo sobre esta temática, de Josefina Leitão e Joaquina Cadete, no qual informação mais detalhada pode ser encontrada.

<sup>70</sup> Cfr. SIETI, Caracterização Social dos Agregados Familiares Portugueses com Menores em Idade Escolar – Comparação de Resultados 1998/2001, SIETI.

## 5. O virar do milénio. Da abertura da OIT-Lisboa à atualidade

Antes ainda da abertura do Escritório em Lisboa, há a assinalar a realização de duas iniciativas relevantes. Em janeiro de 2000, uma missão do BIT<sup>71</sup> veio a Portugal com o objetivo de discutir com o ministro do Trabalho e da Solidariedade Social [Paulo Pedroso] as possibilidades de cooperação entre a União Europeia e a OIT, por ocasião da Presidência portuguesa e, nesse contexto, informar os ministros do Trabalho e dos Negócios Estrangeiros sobre os compromissos da OIT relativamente ao processo de alargamento da UE e ao Pacto de Estabilidade Europeu Sul-Este.

Uma segunda iniciativa foi a realização da Conferência Internacional «Políticas de Combate à Exploração do Trabalho Infantil na Europa», em fevereiro de 2001, em Lisboa, com a presença de especialistas da OIT e do IPEC.<sup>72</sup>

Em julho de 2001, o governo português sugere ao diretor-geral da OIT a abertura de um Escritório em Lisboa.<sup>73</sup> As excelentes relações históricas, a crescente relevância da língua portuguesa na OIT, a colaboração em diversas dimensões e programas e ainda a cooperação técnica com os PALOP, alargada então a Timor, justificavam a abertura deste Escritório de correspondência em Lisboa. Seguiu-se, em janeiro de 2002, uma missão a Portugal do diretor regional do BIT para a Europa e Ásia Central<sup>74</sup>, para contactos com governo e parceiros sociais. Em julho, com apoio dos mandantes tripartidos portugueses, é assinado o Acordo entre a República Portuguesa e a Organização Internacional do Trabalho relativo ao estabelecimento de um Escritório da Organização em Lisboa.<sup>75</sup>

Carlos Castro-Almeida é nomeado primeiro diretor do Escritório da OIT-Lisboa em setembro de 2002, tendo começado a preparar a abertura, que oficialmente aconteceu a 7 de maio de 2003, com a presença de F. Buttler, como representante da OIT, do ministro da Segurança Social e do Trabalho [Bagão Félix], dos parceiros sociais, do presidente do Conselho Económico e Social e dos embaixadores dos PALOP.

O Escritório tem constituído, desde então, uma âncora das atividades da OIT em Portugal e um importante interface com o mundo de língua portuguesa. Dirigido entre 2004 e 2009 por Paulo Bárcia e, desde então, por Mafalda Troncho, esta pequena estrutura, leve e flexível, tem devotado os seus esforços à disseminação em português dos valores, princípios e normas da Organização.

---

<sup>71</sup> Assegurada por Heribert Sharrenbroich, diretor regional da OIT para a Europa e Ásia.

<sup>72</sup> Kari Tapiola, diretor executivo para as Normas e os Princípios Fundamentais no Trabalho (OIT) e Frans Röselaers, diretor do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC).

<sup>73</sup> Ofício dirigido pelo ministro do Trabalho e da Solidariedade (13 de julho de 2001), Paulo Pedroso, ao Diretor-geral da OIT.

<sup>74</sup> Friedrich Buttler.

<sup>75</sup> Aprovado pela Assembleia da República a 5 de dezembro de 2002 e publicado em Diário da República a 4 de março de 2003 [Resolução 15/2003, I série, nº 53].



Deixando à margem, neste texto, as atividades de cooperação do Escritório relacionadas com o espaço lusófono, referiremos agora os projetos dos anos mais recentes que tiveram como beneficiário, ou um dos beneficiários, Portugal.

O Projeto AGIS “Combate ao Trabalho Forçado e ao Tráfico Humano na Europa” (2004/2006) foi dinamizado pela OIT, pela Comissão Europeia e pelo Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias. Contou com a participação de países de origem<sup>76</sup> e países de trânsito e destino<sup>77</sup> de tráfico de pessoas para trabalho forçado. Pretendia alcançar uma melhor definição do conceito de Trabalho Forçado, avaliar a situação em cada um dos países e fazer recomendações para ação futura (envolvendo várias entidades como polícias, justiça e organismos responsáveis pelo mercado de trabalho).

“Revalorizar o Trabalho para Promover a Igualdade” foi um Projeto EQUAL desenvolvido simultaneamente em Portugal, França e Malta (2005/2008). No caso português, envolveu uma larga parceria entre a CGTP-IN (promotora do projeto), a AHRESP, a ACT, o CESIS (Centro de Estudos para a Intervenção Social), a CITE (Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego), a FESAHT (Federação dos Sindicatos de Alimentação, Bebidas, Hotelaria e Turismo de Portugal) e a OIT. O projeto contou ainda com a avaliação externa do CIES/ISCTE (Centro de Investigação e Estudos de Sociologia).

Num quadro de intenso diálogo social, o projeto visou construir e testar uma nova metodologia de avaliação dos postos de trabalho com vista à revalorização das profissões predominantemente femininas.

«O resultado da lógica tripartida foi uma rica e intensa discussão, num ambiente de confiança mútua, de partilha de posições diferentes, mediadas pelo caráter técnico e complexo de uma metodologia de avaliação do valor do trabalho, independentemente de este ser realizado por um homem ou por uma mulher. Outra dimensão que destacamos é a relação entre igualdade entre homens e mulheres e o diálogo social, por serem valores fundamentais da OIT desde a sua criação, e por estarem interligados. Foi num contexto de diálogo social, que este projeto se desenvolveu o que permitiu: promover o diálogo social, e desenvolver consensos que permitiram alcançar resultados concretizáveis e promotores da igualdade salarial. (...) O projeto «Revalorizar o trabalho para promover a igualdade» contribuiu, segundo palavras de Manuela Tomei, a perita da OIT que assessorou o projeto, para enriquecer o acervo de conhecimentos e experiência da própria OIT. Desde 2007 que a Organização Internacional do Trabalho tem disseminado esta experiência. E tem-no feito de diferentes formas. O segundo relatório da OIT sobre igualdade no mundo do trabalho, de 2007, refere-o como uma prática a seguir por outros países. Em 2007, 2009 e 2010 foi utilizado como exemplo em três cursos de formação no Centro Internacional de Formação da OIT, em Turim. Foi apresentado, nomeadamente, na América do Sul (Brasil e Chile), na Europa (na Dinamarca, França, Itália e Malta) e no Médio Oriente (Jordânia). (...) No âmbito da campanha A igualdade de género no coração do trabalho digno (2008-2009), o vídeo de promoção do tema da igualdade salarial foi feito a partir da experiência do projeto Revalorizar o trabalho para promover a igualdade, conferindo-lhe uma enorme difusão através do sítio da sede da OIT. Em 2008, por ocasião da 8ª Reunião Regional Europeia, o diretor-geral da OIT, Juan Somavia, encontrou-se nos Pastéis de Belém (estabelecimento que participou no projeto) com os dirigentes da AHRESP e da CGTP-IN, com a responsável do Programa EQUAL e com trabalhadores e trabalhadoras. As imagens correram noticiários nacionais e internacionais. Recentemente, a OIT preparou um Guia prático dirigido aos Estados-membros. No conjunto dos exemplos aí apresentados, surge a experiência portuguesa a ilustrar a aplicação prática da Convenção (nº 100) sobre a igualdade de remuneração.

<sup>76</sup> Moldávia, Ucrânia e Roménia.

<sup>77</sup> Polónia, Alemanha, Reino Unido e Portugal.

Numa entrevista que Manuela Tomei deu ao Programa EQUAL em 2008, foi destacado o facto do projeto se ter desenvolvido, na parte final, numa conjuntura economicamente desfavorável, gerando maiores desafios. Contudo, sublinhou, a persistência da Parceria de Desenvolvimento demonstrou que é possível promover a igualdade entre homens e mulheres no mundo do trabalho mesmo num contexto económico adverso»<sup>78</sup>.

Os anos da crise trouxeram novos desafios. O Grupo de Ação Interdepartamental da OIT sobre os países europeus em crise foi criado pelo diretor-geral da OIT, Guy Ryder, em resposta aos apelos de um maior envolvimento da Organização na produção de conhecimento sobre os países mais afetados. Apelos reiterados pelos mandantes tripartidos na 9.ª Reunião Regional Europeia (abril de 2013), através da adoção de uma Declaração que visava apoiar esses países a ultrapassar as consequências económicas, políticas e sociais e a restaurar a confiança. A Declaração de Oslo destacava que «a consolidação orçamental, a reforma estrutural e a competitividade, por um lado, e os pacotes de estímulo, o investimento na economia real, a qualidade do emprego, o aumento de crédito para as empresas, por outro, não devem ser paradigmas que competem entre si.»<sup>79</sup>

Foi neste quadro que o Grupo de Ação<sup>80</sup>, em articulação com o Escritório Regional para a Europa e Ásia Central, iniciou a sua atividade. Focando-se nos países que sofreram maior impacto ao nível do desemprego - Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha -, abrangeu três componentes. A primeira – pesquisa e facilitação de discussão de políticas – analisava a situação do mercado de trabalho e formulava um conjunto de opções de políticas para potenciar o emprego e melhorar os resultados sociais e refletia sobre o papel que a OIT podia desempenhar.

O relatório produzido sobre Portugal (2013), neste quadro, “Enfrentar a crise do emprego em Portugal: que caminhos para o futuro?”, fornecia “um amplo pacote de políticas possíveis para melhorar a perspetiva de desempenho macroeconómico de curto prazo e, simultaneamente, abrir caminho para um crescimento económico gerador de emprego no longo prazo.”<sup>81</sup>

A segunda componente da iniciativa do Grupo de Ação dizia respeito à cooperação técnica e passava pelo debate entre os parceiros tripartidos quanto a possíveis áreas de cooperação entre os países envolvidos e a OIT. O enquadramento de tal cooperação poderia resultar das conclusões das conferências nacionais. No caso de Portugal, foram identificadas áreas com esse potencial, como o emprego jovem e a partilha das melhores práticas em termos de legislação laboral. A concretizar-se essa possibilidade de cooperação, a OIT estaria disponível para prestar assistência ao nível da monitorização e da avaliação de impactos, facilitando a troca de conhecimento e experiências entre países (terceira componente).

---

<sup>78</sup> Testemunho de Albertina Jordão, especialista em igualdade de género da OIT-Lisboa, 43 anos a construir a igualdade entre mulheres e homens (1970-2013)», Coord. Fátima Messias, IBCJ, junho de 2014), pp 273 e 274.

<sup>79</sup> [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_210356.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_210356.pdf), p. 1.

<sup>80</sup> Este Grupo de Ação era dirigido por Raymond Torres, à época coordenador do Departamento de Pesquisa da OIT.

<sup>81</sup> Raymond Torres aquando da apresentação do relatório na Conferência de Alto Nível «Enfrentar a crise do emprego em Portugal – Que caminhos para o futuro?», 4 de novembro de 2013, Gulbenkian, Lisboa.

Com este enquadramento, o programa de apoio técnico à monitorização e avaliação da Garantia Jovem (GJ)<sup>82</sup> foi solicitado à OIT em 2014, pelo ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social [Pedro Mota Soares]. Daqui resultaria a produção de um quadro adaptado à realidade portuguesa e alinhado com os requisitos da Comissão Europeia. Essa parceria com a OIT foi prolongada, em 2015, ao abrigo de um projeto financiado pela Comissão Europeia<sup>83</sup>, que teve como principal objetivo reforçar a capacidade das instituições nacionais na gestão das medidas políticas de promoção do emprego jovem abrangidas pela GJ, tendo sido concluído com a adoção, em junho de 2017, da Estratégia Nacional de Sinalização de Jovens que não trabalham, não estudam e não frequentam formação profissional (NEET).

Quanto à outra área de cooperação identificada durante os trabalhos da Conferência de Novembro de 2013, e no seguimento de encontros bilaterais ao mais alto nível entre o diretor-geral da OIT e os constituintes tripartidos – partilha das melhores práticas em termos de legislação laboral – viria a verificar-se apoio técnico relativo a pedidos sobre sistemas de arbitragem laboral, sobre extinção de contratos de trabalho por razões objetivas ligadas ao empregador e ainda sobre indemnização por despedimento lícito.

Finalmente, a OIT, em outubro de 2017, foi convidada pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (ministro Vieira da Silva) a preparar um estudo sobre a evolução económica, social e o desenvolvimento de políticas do mercado de trabalho português, na última década.

O estudo “Trabalho digno em Portugal 2008-18: da crise à recuperação” foi apresentado em sessão pública, no dia 16 de outubro de 2018, em Lisboa, com a participação de Guy Ryder e do primeiro-ministro, António Costa.

A preparação do estudo<sup>84</sup> incluiu duas missões da OIT a Portugal, em janeiro e maio de 2018. Em ambas, a equipa da OIT reuniu com os/as representantes dos parceiros sociais. Na primeira missão para obtenção de documentação e dados relevantes e na segunda para apresentação dos resultados e reflexão conjunta. Durante este tempo, a OIT rececionou ainda alguns comentários escritos por parte de algumas das organizações de empregadores e de trabalhadores, foram consultadas outras organizações relevantes, como o INE, o Banco de Portugal e o Conselho Económico e Social e realizaram-se reuniões com diversos ministérios.

---

<sup>82</sup> O presente livro inclui um artigo sobre este apoio, de Vitor Moura Pinheiro e Paulo Feliciano, no qual informação mais detalhada pode ser encontrada.

<sup>83</sup> O projeto UE/OIT - “Enhancing capabilities of practitioners to design implement and monitor youth employment policies” - foi coordenado por Gianni Rosas, especialista sénior da OIT na área do emprego.

<sup>84</sup> O estudo de natureza interdepartamental, foi coordenado por Maurizio Bussi, vice-diretor regional da OIT para a Europa e Ásia Central.

## 6. Algumas notas a concluir

Todas as sínteses causam a mesma dificuldade a quem as tenta ensaiar. Há sempre matérias que ficam de fora, ou ficam insuficientemente detalhadas, de um universo que é muito vasto e rico, como é o caso da cooperação desenvolvida entre a OIT e Portugal durante a sua longa relação.

As atividades desenvolvidas em Portugal antes do 25 de abril, embora de alcance limitado, refletem as grandes linhas da cooperação desenvolvidas pela OIT e as respetivas fontes de financiamento no espaço global. Uma palavra para a importância da OIT na conformação das estruturas públicas na área do trabalho, emprego e formação profissional nesta fase.

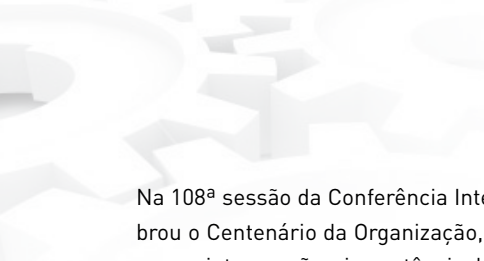
O período democrático trouxe consigo uma reaproximação intensa. Bastantes projetos, em várias áreas do trabalho e dos direitos dos trabalhadores, permitiram a apropriação dos princípios e normas da OIT, num quadro de diálogo social alargado. Mesmo em projetos não concluídos, como é o caso do plano de desenvolvimento a médio prazo, que cessou abruptamente em 1978, houve todo um trabalho de preparação e de diálogo que teve repercussões positivas na sociedade portuguesa. O quadro público e as relações laborais portuguesas, que se desenharam nos primeiros anos da democracia, são em muito tributárias do espírito da OIT. Em várias situações, a aproximação à OIT constituiu um passaporte para a adesão à CEE, uma espécie de garantia quanto ao desenvolvimento do país e à sua capacidade para enfrentar o desafio europeu.

De uma forma geral, a relação com a OIT conhece algum distanciamento depois da adesão de Portugal à CEE. Reavivar-se-á no final dos anos de 1990, muito graças à crescente partilha de valores expressa pelo apoio do país à Agenda do Trabalho Digno e ao reforço da cooperação multilateral para o desenvolvimento com os PALOP e, mais tarde, com Timor Leste.

Com a crise económica e financeira, que obriga à procura de novas estratégias para enfrentar as dificuldades, a cooperação técnica da OIT com Portugal conhece um novo impulso. A este não terá também sido estranho o compromisso assumido no Memorando da Troika, que colocou as normas da OIT como uma fronteira intransponível no quadro das mudanças que se avizinhavam: “Serão implementadas reformas na legislação do trabalho e de segurança social após consultas aos parceiros sociais, tendo em consideração as possíveis implicações constitucionais e respeitando as Diretivas da UE e as normas fundamentais do trabalho (core labour standards)”.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup>[https://infoeuropa.euocid.pt/opac/?func=service&doc\\_library=CIE01&doc\\_number=000046743&line\\_number=0001&func\\_code=WEB-FULL&service\\_type=MEDIA](https://infoeuropa.euocid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000046743&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA) p.20.



Na 108ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 2019, em que se celebrou o Centenário da Organização, o primeiro-ministro de Portugal, António Costa, sublinhou na sua intervenção a importância da relação entre Portugal e a OIT, que é também ela centenária, por sermos um dos países fundadores da Organização. Nesse momento, referiu que o País tem “um compromisso sólido com a Organização Internacional do Trabalho desde há mais de 40 anos. Durante os anos mais difíceis da crise económica e financeira que nos atingiu, a OIT foi decisiva, por trazer para o debate dados e estudos que ampliaram o nosso conhecimento sobre o mercado de trabalho português».

De forma mais longínqua ou mais próxima, de forma mais indireta ou mais direta, é certo que a OIT tem influenciado a evolução social do País durante estes cem anos. No que toca especificamente às matérias de cooperação técnica, olhando para o que tem sido a história desenhada das últimas décadas, arriscamos a antever que, no futuro, continuará a assentar na produção de dados, estudos e partilha de boas práticas.





# 16

## Parte III - Áreas laborais e o papel da OIT

### Parceria Portugal-OIT O Programa JADE: um exemplo de cooperação técnica descentralizada<sup>1</sup>

CARLOS CASTRO ALMEIDA<sup>1</sup>

A parceria entre Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), solidificada com a instauração do regime democrático, tem tomado ao longo dos anos múltiplas formas e dimensões.

A assinatura do Acordo Geral de Cooperação entre Portugal e a OIT em 1982 traduziu um desígnio político partilhado de aprofundar as diversas vertentes da cooperação, reforçando em particular a cooperação técnica financiada por Portugal sob a forma de contribuições voluntárias.

A cooperação entre Portugal e a OIT viria a culminar na abertura de um Escritório da OIT em Lisboa, inaugurado em Maio de 2003, com o apoio consensual do governo e dos parceiros sociais. Visando o reforço institucional e político da interligação entre a OIT e o conjunto dos actores do mundo do trabalho, o Escritório tem favorecido designadamente o aprofundamento da cooperação técnica entre Portugal e a OIT e o desenvolvimento das sinergias com a CPLP. O Escritório tem vindo igualmente a facilitar o reforço da presença da língua portuguesa na OIT, assim como do número de funcionários portugueses no seio da Organização, e a utilização de peritos portugueses na cooperação internacional.

Os principais projectos de cooperação técnica desenvolvidos no âmbito da parceria entre Portugal e a OIT estão especificados noutros capítulos desta publicação.

<sup>1</sup> O presente artigo foi originalmente publicado, em 2019, na Revista do IIEFP, *Dirigir & Formar*, n.º 24 (Jul-Set).

<sup>2</sup> Antigo funcionário da OIT. Entre outras funções, foi director da OIT-Lisboa, de que assegurou a abertura em 2003.



## Programa JADE: uma cooperação descentralizada

O presente texto é dedicado à apresentação de um projecto piloto de cooperação técnica Portugal-OIT com características algo diferentes e, sob vários aspectos, inovadoras. Trata-se, com efeito, de um projecto de **cooperação descentralizada** englobando entidades nacionais, mas também regionais e/ou locais.

Referimo-nos ao **Programa JADE – Programa de formação de jovens como agentes de desenvolvimento em regiões de emigração**. Lançado pela OIT em 1987 com o apoio do PNUD (Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento), inseria-se no seguimento do Projecto regional europeu da OIT sobre os migrantes da segunda-geração.

No plano institucional, o Programa JADE congregou várias entidades nacionais, de que importa destacar o IEFP pelo papel que desempenhou a nível de financiamento e a nível técnico. Mas envolveu igualmente múltiplas entidades regionais, designadamente as CCR's<sup>3</sup> - Comissões de Coordenação das Regiões do Norte, do Centro e do Algarve, assim como diversas autarquias locais, associações de municípios, associações empresariais, cooperativas, etc. A OIT, o governo e as CCR's participantes estabeleceram entre si um protocolo com o objectivo de executarem por forma concertada e articulada as actividades do Programa.

Convém acrescentar que a CCR do Alentejo, contactada no sentido de se associar ao programa, e aderindo embora aos seus objectivos e metodologia, preferiu num primeiro momento, face ao carácter piloto do projecto, verificar quais poderiam vir a ser os seus resultados no terreno. O mesmo aconteceu com a CCR - Lisboa e Vale do Tejo – que viria no entanto a organizar mais tarde um programa semelhante a partir dos resultados do JADE. Diga-se, aliás, que dado o carácter experimental do Programa JADE, este não procurava assegurar a cobertura do território, mas suscitar antes um leque de dinâmicas locais, possibilitando posteriormente a sua eventual reprodução.

O Programa JADE visava os seguintes **objectivos de médio prazo**:

- favorecer a criação de oportunidades de emprego nas regiões de emigração;
- reforçar para tanto as capacidades humanas, técnicas e profissionais dessas regiões;
- apoiar os processos de descentralização através do fortalecimento das capacidades técnico-institucionais de intervenção das regiões.

---

<sup>3</sup> Actualmente, CCDR - Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

No curto prazo, o Programa JADE prosseguia os seguintes **objectivos operacionais**:

- formar jovens como agentes de desenvolvimento, podendo assegurar, no plano regional e local, acções de animação/dinamização do tecido económico, social e cultural;
- inserir de forma concertada e acompanhada os formandos em organismos e entidades empregadoras, mediante a assinatura de protocolos de colaboração entre as CCR's e os actores locais aderentes ao programa.

O Programa JADE abrangeu um grupo de 66 formandos, recrutados e seleccionados segundo um conjunto de requisitos rigorosos.

## **Formação para o desenvolvimento**

Sem entrar nos pormenores de uma engenharia de formação cuja preparação e execução envolveu múltiplas instituições (IEFP, CCR's, OIT/Centro Internacional de Formação da OIT em Turim-CIF/Turim, e na fase de lançamento o Centro europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional-CEDEFOP/Berlim), importa indicar sucintamente que o plano de formação se estruturou em cinco momentos, a saber:

1º momento (Maio 1987): **formação a partir das vivências dos formandos**, consagrado à mobilização das experiências pessoais de cada um dos jovens seleccionados e à criação de um "espírito de grupo" em torno dos objectivos do Programa JADE.

2º momento (Junho-Julho 87): **formação/sensibilização para uma primeira "ida ao terreno"**, focado em torno da preparação teórica e metodológica dos formandos com vista à realização de visitas e de recolhas no terreno.

3º momento (Setembro 87): **formação/acção centrada em recolhas no terreno**, durante a qual foram identificadas oportunidades de desenvolvimento a nível local, e esboçados os principais parâmetros de futuros projectos de intervenção dos formandos.

4º momento (Outubro 87-Abril 88): **Formação qualificante**. Momento central das formações, partiu-se das recolhas no terreno para organizar formações estruturadas em torno das seguintes áreas temáticas: administração pública; estratégias de desenvolvimento regional/local; métodos de intervenção; organização e gestão da acção no terreno. Mais do que adoptar uma perspectiva disciplinar, as formações foram integradas horizontalmente em torno dos seguintes eixos estratégicos:

- Mecanismos e processos de desenvolvimento regional e local;

- Políticas, estratégias e instrumentos do desenvolvimento regional e local;
- Concepção e formulação de projectos de intervenção para o desenvolvimento.

5º momento (Maio 88): **Preparação e realização de uma “situação-prova”**, concebida à imagem de uma situação profissional real, e destinada a avaliar as capacidades dos formandos para conceberem projectos de reforço das dinâmicas de desenvolvimento regional/local.

## Da formação à inserção profissional

A fase final do Programa JADE foi consagrada à organização e negociação da inserção profissional dos formandos como agentes de desenvolvimento. As principais orientações seguidas nesta fase podem resumir-se como segue: estratégia simultânea de formação dos agentes de desenvolvimento e criação das condições da sua inserção profissional; inserção profissional gradual e negociada; construção das saídas profissionais a partir de um **processo participado**, envolvendo os formandos, as equipas do Programa, as CCR's e outros actores locais.

Um aspecto central desta fase consistiu no estabelecimento de **protocolos de inserção profissional** entre os formandos e as entidades e instituições empregadoras a nível regional e/ou local. Estes protocolos envolveram um leque alargado de entidades públicas (autarquias, centros de emprego, Serviço Nacional de Parques e Reservas Naturais, CCR's) e privadas e/ou da economia social (empresas, cooperativas, associações culturais, associações de solidariedade social).

No final do Programa JADE foram atribuídos aos formandos diplomas no decurso de um **Encontro Nacional** (Março de 1990), atestando a participação com sucesso nas formações, a elaboração de um projecto pertinente de intervenção, e a concretização de um protocolo de inserção profissional. Dos 66 formandos inscritos no Programa, 50 obtiveram diplomas como agentes de desenvolvimento.

A certificação dos agentes de desenvolvimento colocou ao Programa algumas dificuldades, relacionadas com o reconhecimento da profissão de agente de desenvolvimento. Embora se verifique uma crescente procura de profissionais dotados das competências que definem o perfil do agente de desenvolvimento, esta profissão não figura como tal na Classificação nacional de profissões. Esta situação tende a diluir o perfil do agente de desenvolvimento em perfis pré-existentes no seio das entidades empregadoras.

Pese embora esta limitação, a grande maioria dos agentes formados no âmbito do Programa JADE prosseguiu a sua actividade para lá do termo do Programa, vindo progressivamente a consolidar a imagem e o valor acrescentado dos agentes de desenvolvimento como quadros técnicos potenciadores em relação aos projectos/iniciativas dos actores regionais e locais.

## A avaliação do Programa JADE: uma função de regulação

A avaliação foi desde o início do programa piloto considerada estratégica como instrumento permanente de regulação ao serviço da acção.

A avaliação realizou-se ao longo das actividades, embora com particular incidência em certos momentos-chave, e não – como é amiúde a regra em projectos de cooperação técnica – apenas na fase final do programa, ou após o seu termo. A avaliação-regulação revestiu assim uma função particularmente útil para a **gestão das actividades**, facilitando a identificação dos problemas a resolver e das soluções correctivas mais adequadas.

Este tipo de avaliação-regulação apela a que se adopte uma abordagem **participativa** na condução dos projectos de cooperação técnica. Com efeito, a intervenção dos actores envolvidos facilita a tomada de decisões negociadas e, por esta via, o mais consensuais possível – o que contribui para a racionalização e a adequação da acção.

A metodologia participativa seguida desde o lançamento do JADE constituiu uma das facetas mais diferenciadoras deste projecto piloto. Ao mesmo tempo um objectivo e um instrumento de acção, a dimensão participativa esteve no centro do Programa JADE, sendo as actividades desenvolvidas na perspectiva de uma contínua concertação estratégica entre os actores. Neste sentido, pode-se considerar que o programa deu lugar a uma verdadeira co-construção e co-responsabilização.

No que concerne a avaliação dos resultados do Programa JADE, foram definidos os seguintes níveis de impacto:

- avaliação das capacidades técnico-profissionais dos formandos;
- avaliação dos comportamentos profissionais dos formandos quando colocados em situação de trabalho no terreno;
- avaliação dos efeitos das intervenções dos agentes de desenvolvimento em função do seu impacto (tanto a curto como a médio prazo) sobre as dinâmicas de desenvolvimento regional e/ou local.
- num plano mais geral, avaliação da capacidade do Programa no sentido de perenizar os seus efeitos para além do termo das actividades, medida pelo estabelecimento de uma rede de agentes de desenvolvimento inseridos em instituições públicas e/ou privadas.

## Conclusões

No termo desta breve apresentação do Programa JADE, convém realçar o significado de uma cooperação técnica Portugal/OIT descentralizada, marcadamente aberta à experimentação e à inovação.

Pela complexidade da montagem interinstitucional e inter-regional, exigindo a edificação de um robusto sistema de coordenação das actividades; pela engenharia das formações tanto a nível da sua organização em alternância como dos conteúdos programáticos; pela prossecução do objectivo de inserção profissional dos formandos no âmbito da realização do próprio Programa; pela metodologia participativa adoptada ao longo da execução das actividades; pelo método de avaliação-regulação utilizado como factor estruturante da acção – por tudo isto, o Programa JADE colocou desafios aos intervenientes que amiúde se situaram muito para além das suas práticas correntes. Sem deixarem de ser portadores de algum risco, esses desafios foram sobretudo fonte de invenção, criatividade e aprendizagem. Neste sentido, o balanço geral deste programa piloto de **cooperação descentralizada Portugal/OIT** afigura-se amplamente positivo.

Importa sublinhar que a realização de um programa deste tipo demonstra a que ponto a cooperação técnica Portugal/OIT está marcada pela diversidade de projectos e pela capacidade de implicar múltiplas instituições tanto a nível nacional, como a nível regional e local. O que, no âmbito do desenvolvimento da cooperação Portugal/OIT, constitui um forte sinal de consistência e de maioridade.

## Referência bibliográfica:

António Nóvoa, Carlos Castro-Almeida, Guy Le Boterf, Rui Azevedo: Formação para o desenvolvimento - Programa JADE. Lisboa, OIT/Fim de Século, 1992.

---

Nota: por vontade expressa do autor, o presente texto não segue as regras do novo Acordo Ortográfico.





# 17

## Parte III - Áreas laborais e o papel da OIT

### O papel da OIT no combate ao trabalho infantil em Portugal<sup>1</sup>

MARIA JOSEFINA LEITÃO<sup>2</sup>

JOAQUINA CADETE PHILLIMORE<sup>3</sup>

#### 1. Introdução

Em outubro de 1998 a Comissão Internacional de Juristas, uma ONG com créditos firmados na proteção internacional dos direitos humanos, apresentou junto do Conselho da Europa uma queixa contra o Estado Português por violação do artigo 7.º da Carta Social Europeia, que consagra a interdição do trabalho de crianças antes de atingida a idade mínima de admissão ao emprego e concluída a escolaridade obrigatória. Este facto foi amplamente divulgado nos meios de comunicação social nacionais e estrangeiros, que colocaram o nosso país numa situação muito desagradável.

A primeira reação das autoridades portuguesas foi de estupefação. Com efeito, a Constituição da República garantia os direitos sociais, incluindo, desde a revisão de 1997, a proibição do trabalho de menores em idade escolar acontecendo o mesmo com a legislação do trabalho. Para além disso, as situações de trabalho infantil (TI), recenseadas pela Inspeção do Trabalho (IT), não apresentavam números significativos.

---

<sup>1</sup> O presente texto foi elaborado pelas autoras por solicitação da OIT-Lisboa, sendo um resumo dos seus artigos de 2008, publicados na obra 10 anos de combate à exploração do trabalho infantil em Portugal, Programa para Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PETI), Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, pp 15-22; 25-41.

<sup>2</sup> Ex-representante governamental e perita junto da OIT, do Conselho da Europa e da União Europeia.

<sup>3</sup> Ex-diretora do Programa para Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PETI).



Contudo, essas autoridades não podiam ignorar que, não raro, entre a lei e a prática há um fosso. Ora, no caso do trabalho de crianças, a pobreza, o insucesso escolar, a desvalorização do conhecimento e o desejo das próprias crianças de ganharem dinheiro para aceder a certos bens de consumo constituíam fatores que favoreciam a sua existência e o seu aprofundamento. Acresce que, configurando o TI uma atividade desenvolvida em violação da lei, era praticada de forma clandestina e, na maior parte das vezes, em contexto familiar. Por consequência, a IT dificilmente poderia captá-la através dos seus métodos tradicionais.

Afastada a ideia de negação do fenómeno, o Governo rapidamente tomou consciência da necessidade de desocultar estas situações e de atuar com vista à sua eliminação através da adoção de políticas adequadas de combate ao TI, decisão que lhe valeu o respeito internacional. Para o efeito, contou com a colaboração da Organização Internacional do Trabalho (OIT), designadamente do seu Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC), lançado em 1992, que cedo se tornou no seu mais importante programa de cooperação técnica.

Definir políticas eficazes de combate ao trabalho de crianças implica o conhecimento da sua extensão e características, bem como do contexto em que ocorre. Todavia, nem o Inquérito ao Emprego, realizado pelo Instituto Nacional de Estatística, nem os dados recolhidos pela IT, respondiam à necessidade referida. Esta situação está na origem do lançamento, em 1998, do “Inquérito à Caracterização Social dos Agregados Familiares Portugueses com Crianças em Idade Escolar”, ao qual se seguiu, em 1999, um outro, junto das escolas, respeitante à caracterização escolar dos menores e ao papel da escola no conhecimento e intervenção neste domínio.

## **2. A regulamentação legal do trabalho de menores em vigor ao tempo da Reclamação 1/98<sup>4</sup>**

A revisão do regime jurídico do trabalho de menores ocorrera em Portugal pelo Decreto-Lei 396/91, de 10 de outubro, que, no seguimento do Acordo Económico e Social de 1990, alterou o Regime Jurídico do Contrato Individual de Trabalho estabelecido no Decreto-Lei 49.408, de 24 de novembro de 1969. De acordo com aquele diploma, a idade mínima de admissão ao trabalho foi fixada em dezasseis anos, a partir de 1 de janeiro de 1997, data em que deveriam concluir a escolaridade obrigatória os primeiros alunos a quem a duração da escolaridade de nove anos tinha sido aplicada, e em quinze anos até essa data. Admitia-se, contudo, a título provisório, que os menores com idade compreendida entre os catorze anos e a idade mínima de admissão ao emprego, que tivessem concluído a escolaridade obrigatória, prestassem trabalhos leves

---

<sup>4</sup> Neste ponto remetemos para o estudo “A regulamentação do trabalho de menores”, publicado na Revista Sociedade e Trabalho, N.º 5, de junho de 1999.

não suscetíveis de prejudicar a sua saúde ou o seu desenvolvimento físico e mental, em condições a determinar por portaria do Ministro do Emprego e Segurança Social, ouvido o Conselho Nacional de Higiene e Segurança no Trabalho.

O Decreto-lei 396/91 previa ainda que os menores que tivessem completado a idade mínima de admissão sem terem concluído a escolaridade obrigatória poderiam trabalhar desde que se verificassem três condições cumulativas: frequentarem estabelecimento de ensino ou estarem abrangidos por modalidade especial de educação escolar ou por programa de aprendizagem ou de formação profissional, conferindo grau de equivalência escolar obrigatória; o horário de trabalho não causar prejuízo à assiduidade escolar ou à participação nos programas de formação profissional; e disporem de autorização escrita dos seus representantes legais, mesmo tendo completado 16 anos.

No domínio da proteção da saúde, o mesmo diploma estabelecia que os empregadores deveriam submeter os menores a exame médico, a realizar até quinze dias após a admissão, certificativo da existência de capacidade física e psíquica adequadas ao exercício das funções, sempre que a duração provável da prestação de trabalho fosse para além de três meses. Note-se que esta restrição contrariava o estabelecido nas Convenções da OIT n.º 77 e n.º 78 sobre exame médico de adolescentes, ratificadas por Portugal.

No contexto do combate ao trabalho ilegal de crianças merecia ainda destaque a obrigatoriedade para os empregadores de comunicarem à IT a admissão de menores com menos de dezasseis anos e para as escolas de sinalizarem as situações de abandono escolar de menores que não tivessem atingido a idade mínima de admissão ao emprego.

Progressos idênticos ocorreram com o regime sancionatório estabelecido neste diploma, que aumentou o valor das coimas e multas e fixou esse valor em unidades conta, por referência ao salário mínimo, o que permitia a sua permanente atualização. Acresce que foram fixadas sanções acessórias de interdição, pelo período de um ano, da concessão de contratos de fornecimentos, obras públicas, empreitadas ou prestações de serviços com o Estado, Regiões Autónomas, institutos públicos, autarquias e instituições particulares de solidariedade social participadas pela segurança social, bem como de exploração da concessão de serviços públicos e a apresentação de candidaturas a apoios dos fundos comunitários. Com este objetivo, a IT e a Direção Geral dos Serviços Judiciários ficaram encarregadas de promover a publicação no Diário da República da lista das entidades às quais fora aplicada a sanção acessória referida.

Já posteriormente à Reclamação 1/98, em 1999, foi publicado o Regime Geral das Contraordenações Laborais, o qual passou a abranger sanções por violação das normas legais sobre admissão de menores ao trabalho e ao emprego e a criminalizar essa admissão em determinados casos.

Uma avaliação global do Decreto-lei 396/91 permite concluir que constituiu um inegável avanço face à regulamentação anterior. No entanto, ao manter-se dentro do âmbito de aplicação desta regulamentação, deixou sem a proteção necessária os contratos por ela não abrangidos, como o serviço doméstico, o trabalho rural, o trabalho portuário, o trabalho a bordo e trabalho em espetáculos e divertimentos públicos, ao qual se aplicava uma legislação de 1960. Os trabalhadores menores independentes ou autónomos mantiveram-se igualmente sem a proteção devida, salvo no que concerne às regras gerais sobre saúde e segurança no trabalho e ao regime particular do trabalhador estudante.

O grande impulso na regulamentação do trabalho de menores viria, no entanto, a ocorrer com a revisão constitucional de 1997 ao reconhecer à proibição do trabalho de menores em idade escolar a dignidade de valor constitucional<sup>5</sup>. Como consequência deste reconhecimento e do movimento gerado a nível internacional na década de noventa sobre a necessidade de proteção dos direitos das crianças, na lei e na prática, de que a Reclamação 1/98 contra Portugal foi uma das manifestações, o Decreto-lei 396/91 viria a ser revisto pela Lei 58/99, de 30 de julho, que estendeu a proteção legal no trabalho aos menores em regime de trabalho independente ou autónomo e abrangidos por contratos de trabalho especiais. A mesma Lei regulou o trabalho noturno de menores, fixou limites à adaptabilidade dos horários de trabalho e estabeleceu regras sobre intervalos de descanso e descanso diário e semanal. No entanto, não foi abrangido por esta regulamentação o trabalho de menores em espetáculos, moda e publicidade, que só veio a ocorrer pela Lei 35/2004, de 29 de julho.

### 3. O exemplo português

O combate à exploração do TI assentou essencialmente na criação do Plano para a Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PEETI) criado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 78/98, de 4 de junho e reformulado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 37/2004 de 20 de março.

A criação do PEETI e sobretudo a constituição, em 2000, de EMM (Equipas Móveis Multidisciplinares) refletem a preocupação dos Governos que permitiu desenvolver uma ação de proximidade quer a nível central quer local.

O trabalho destas equipas, recurso chave do PEETI/PETI com os seus membros motivados, flexíveis e adaptáveis às flutuações do meio onde atuavam, revelou que foi possível e que são necessárias estruturas de «geometria variável», adaptadas à variedade de situações e à sua mudança ao longo do tempo. As razões da aceitação do PETI prendem-se, indubitavelmente,

---

<sup>5</sup> Lei Constitucional 1/97, de 20 de setembro, artigo 69.º n.º 3 aditado nesta revisão

com a capacidade que estas equipas tiveram de congregar um vasto leque de atores locais numa luta comum que procurou responder não só ao TI em todas as suas formas mas também combater a exclusão social que começa ou acaba muitas vezes no abandono e insucesso escolares.

E foi neste combate ao abandono escolar precoce e à exclusão social tantas vezes conducentes ao ingresso também precoce no mundo do trabalho que o PETI mais se notabilizou através do seu instrumento mais emblemático: a medida PIEF (Programa Integrado de Educação Formação).

As Resoluções do Conselho de Ministros nº 882/1999 e 948/2003 que criaram e reformularam a medida PIEF constituíram uma resposta eficaz ao problema ao TI em Portugal.

A nível educativo, esta medida concretizou um objetivo ambicioso: devolver a educação a quem trabalhava antes do tempo já que a diferença deste programa nasce da conjunção de vários aspetos, da interação de agentes educativos à proximidade e ao acompanhamento individualizado que, no fundo, criou uma base adequada a qualquer programa educativo, para qualquer criança.

Permite, sobretudo, identificar linhas de atuação que se revelaram indispensáveis para fazer face, com sucesso, aos problemas das crianças e jovens em idade escolar: abandono, insucesso e trabalho precoce - uma tríade e que importava desmontar pelo rigor e adequação das intervenções e não pelo discurso fatalista, lastimoso, e conformista.

A participação de crianças em espetáculos, moda e publicidade com enorme visibilidade pública, em Portugal e no resto do mundo, gozam não só de uma tolerância da sociedade em geral, mas são mesmo incentivadas pelos adultos de referência destas crianças e jovens, família ou outros, o que levou o PEETI e o CNCETI (Conselho Nacional contra a Exploração do Trabalho Infantil) a propor à Tutela, em 2003, a criação de uma legislação específica que colmatasse as falhas que se iam verificando neste setor de atividade. Assim, em 2004, foi aprovado um enquadramento jurídico nesta matéria revisto pela DGERT (Direção Geral do Emprego e Relações do Trabalho) do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social com a colaboração do PETI, ACT e CNPCJR (Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco) e incluído na revisão do Código do Trabalho, em 2008.

Não será pois de estranhar o fascínio que estas atividades exercem não só sobre crianças e jovens mas também sobre os seus Pais ou responsáveis mas não podemos porém, esquecer que «sob uma capa sofisticada, se esconde a forma mais moderna de trabalho infantil» com valor económico, ou seja, atividades produtivas que não podem ser qualificadas de «lazer» (e portanto de «não trabalho»).

#### 4. A parceira entre a OIT e Portugal no combate ao trabalho de crianças

A OIT destacou-se no apoio ao lançamento do inquérito sobre a caracterização dos agregados familiares com crianças em idade escolar e na preparação da Conferência Internacional “Políticas de Combate à Exploração do trabalho Infantil na Europa” (2001), que reuniu, para além das mais importantes organizações internacionais, representantes de governos, sindicatos, empregadores e organizações da sociedade civil de 22 países da Europa.

Esta parceria também permitiu, posteriormente, uma ligação à CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) que teve o seu ponto alto de articulação entre o PETI, a OIT e a CPLP na conferência Combate à Exploração do Trabalho Infantil no Mundo de Língua Portuguesa, em Maio de 2006. Desta Conferência resultou uma importante declaração política dos Ministros do Trabalho e Assuntos Sociais da CPLP, que originou um movimento conjunto que viria a culminar num Plano de Ação que uniu os oito países de língua portuguesa.

Todavia, a influência da OIT no nosso país exerceu-se sobretudo pela via das Convenções que foi celebrando ao longo do século XX destinadas a proteger as crianças no trabalho. Esta influência na regulamentação legal do trabalho de menores ocorreu, quer de forma direta, através da ratificação dessas Convenções, quer indireta, como fonte de inspiração.

Neste domínio, de referir as Convenções n.º 5 (1919) sobre idade mínima de admissão ao trabalho na indústria e a Convenção n.º 6 (1919) sobre trabalho noturno de crianças na indústria. A temática da proteção de crianças seria de novo retomada, no ano seguinte, com a Convenção n.º 7 sobre idade mínima de admissão ao trabalho marítimo.

Das convenções mencionadas apenas foi ratificada a Convenção n.º 6, em 1931, e, muito embora nos anos oitenta tenham sido ratificadas as Convenções n.º 77 (1946) sobre exame médico de aptidão de crianças e adolescentes na indústria e n.º 78 (1946) sobre exame médico de crianças e adolescentes em trabalhos não industriais, foi necessário esperar até 1998 para que ocorresse a ratificação da convenção 138 (1973) sobre idade mínima de admissão ao emprego. De acordo com esta convenção, considerada chave na proteção do trabalho de crianças, a idade mínima de admissão ao trabalho não deve ser inferior àquela em que termina a escolaridade obrigatória, nem em caso algum inferior a quinze anos, salvo em certas situações excecionais. Por outro lado, aplica-se a todos os setores de atividade, independentemente de se tratar de trabalho subordinado ou autónomo. Face ao que se referiu anteriormente, não é de estranhar o atraso verificado na ratificação desta convenção.

Melhor sorte teve a ratificação da Convenção n.º 182 (1999) sobre interdição das piores formas de trabalho de crianças, ocorrida logo em 2000. Com efeito, o nosso país juntou-se ao movimento internacional de ratificação desta Convenção, o que a tornou, num curto espaço de tempo, na mais ratificada das convenções da OIT.

No âmbito da exploração sexual de crianças, o seu envolvimento nas piores formas de trabalho infantil continua um problema social com crescente visibilidade em todo o Mundo. Também em Portugal, às profundas mudanças sociais ocorridas nas últimas décadas se associam diferentes contornos na natureza e dimensão deste fenómeno, que vem a revelar-se com especial preponderância em meio urbano e suburbano, mas cuja dimensão real ainda hoje se ignora.

No combate às piores formas de TI, o PETI «inquietou», além da opinião pública, técnicos, políticos e investigadores, o que originou a sua designação pelo MTSS, como ponto focal, nesta área, junto do Conselho da Europa, em 2002.

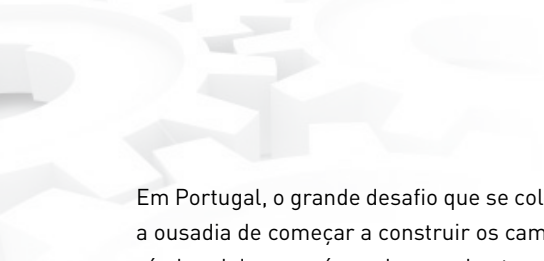
Dada a relevância que assumiu a nível da proteção dos direitos humanos, incluídos os direitos das crianças e a proibição do TI, designadamente nas suas piores formas, em todo o mundo e consequentemente em Portugal, não pode deixar de se referir a adoção pela OIT, em 1998, da Declaração relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho. Efetivamente esta Declaração inclui entre as Convenções que os Estados Membros se encontram obrigados a cumprir, pelo simples facto de pertencerem à OIT, as Convenções n.º 138 e n.º 182, atrás referidas.

## **5. Algumas reflexões**

No ano em que se celebra o centenário da fundação da OIT e 20 anos volvidos sobre o apoio dado por esta Organização ao nosso país na definição de políticas de eliminação do trabalho infantil, é tempo de fazer um balanço sobre a eficácia dessas políticas. O TI, tal como foi caracterizado no inquérito às famílias com crianças em idade escolar, pode considerar-se que deixou de ser uma realidade, tanto no nosso país como na maior parte dos países industrializados. Não quer isto dizer que tenham sido eliminadas outras formas de exploração de crianças, talvez mais graves do que as que então existiam.

A nível mundial, nos últimos anos, tem vindo a assistir-se ao recrudescimento de guerras e de catástrofes climáticas extremas, como inundações e secas, com o seu séquito de deslocamentos de populações, campos de refugiados, movimentos migratórios e crianças não acompanhadas. Tudo isto constitui um caldo favorável ao desenvolvimento de violações dos direitos das crianças, de que são exemplo trabalho forçado e o tráfico de crianças para fins de exploração sexual ou outra.

A violação dos direitos humanos, sobretudo das camadas mais vulneráveis da população, nas quais se incluem as crianças, é uma hidra de sete cabeças, em que cortada uma, outras renascem com mais força. Por isso a OIT tem vindo a prosseguir o seu trabalho de Sísifo com o objetivo de pôr fim ao TI, como o demonstram os vários Relatórios do Diretor Geral elaborados no quadro do seguimento da Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho.



Em Portugal, o grande desafio que se colocou não foi só resolver o problema do TI mas ter tido a ousadia de começar a construir os caminhos do amanhã porque, como refere a UNICEF<sup>6</sup>, «o nível real de um país mede-se pela atenção que dá às suas crianças, à sua saúde e segurança, à sua situação material, à sua educação e à sua sociabilização, bem como ao seu sentimento de serem amadas, apreciadas e integradas nas famílias e na sociedade em que nasceram».

Felizmente, o trabalho desenvolvido pela OIT tem produzido frutos. Com efeito, existe hoje, em todo o mundo, a consciência de que não é possível pactuar com situações de violação das piores formas de trabalho de crianças, tal como se encontram definidas na Convenção 182, e de que é da nossa responsabilidade acabar com tais violações. Assim sendo, não é de admirar que as Nações Unidas na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável tenham estabelecido 2025 como meta para a extinção de todas as formas de trabalho infantil.

---

<sup>6</sup> 10 anos de combate à exploração do trabalho infantil em Portugal -Edição MTSS-PETI -2008=UNICEF, La pauvreté des enfants en perspective: Vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches, Bilan Innocenti 7, 2007







# 18

## Parte III - Áreas laborais e o papel da OIT

### Assistência técnica da OIT a Portugal na área do Emprego Jovem<sup>1</sup>

PAULO FELICIANO<sup>2</sup>

VITOR PINHEIRO<sup>3</sup>

#### 1. Introdução

Em 2012 o Conselho da União Europeia recomendou aos Estados Membros o **estabelecimento de uma Garantia para a Juventude** (Recomendação 2013/C 120/01 - de 22 de abril de 2013), considerando o contexto de crise internacional vigente em que um grande número de jovens não estava nem a trabalhar nem inserido no sistema educativo e formativo (jovens NEET – Not in Employment, Education or Training).

Portugal implementou esta Recomendação fazendo aprovar a Resolução do Conselho de Ministros nº 104/2013 de 31 de dezembro de 2013 que inclui o **Plano Nacional de Implementação de Uma Garantia Jovem**.

A Garantia Jovem, mais do que um conjunto de medidas ativas de apoio ao emprego, educação e formação, consiste numa metodologia de intervenção para garantir que os jovens, **com idade até aos 29 anos**, inclusive, que não estejam empregados, a estudar, nem a frequentar qualquer percurso formativo, consigam obter uma resposta no espaço de quatro meses. Assim, o principal objetivo é assegurar que estes jovens sejam apoiados com uma proposta de trabalho

<sup>1</sup> Texto inédito, preparado para esta publicação.

<sup>2</sup> Vice-presidente do Conselho Diretivo do IEFP.

<sup>3</sup> Ex-diretor executivo da iniciativa Garantia Jovem..

ou com a possibilidade de darem continuidade ao seu processo de aprendizagem, melhorando assim as suas qualificações.

A tipologia de jovens a abranger integra os jovens desempregados (também eles NEET) - aqueles que tomaram a iniciativa de se registar no Serviço Público de Emprego (IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional) -, e os jovens inativos e/ ou desencorajados - que se encontram mais afastados do “sistema” e, muitas vezes, também não o procuram por iniciativa própria.

Relativamente aos jovens desempregados que se registam no Serviço Público de Emprego, o IEFP desenvolveu e implementou normas de atuação que permitem a avaliação da respetiva situação individual, com vista ao cumprimento do objetivo de atribuição de uma resposta no prazo estipulado. Esta metodologia, atendendo à grande heterogeneidade de jovens (em termos de idades, habilitações, situação perante o sistema educativo e formativo e o mercado de trabalho, e ainda, a probabilidade de entrarem em percursos marcados pelo abandono escolar precoce, pelo desemprego de longa duração, pela inatividade e pela exclusão social), considera quer a identificação de grupos-tipo de jovens, quer a definição de percursos tipificados, de acordo com as respostas que os integram. Assim, para os jovens registados nos seus serviços, o IEFP definiu e divulgou internamente os procedimentos a observar no âmbito da aplicação do Plano Nacional de Implementação de uma Garantia Jovem, nomeadamente de forma a assegurar que os jovens com menos de 30 anos beneficiam de uma **oferta de emprego, formação, educação ou estágio** no prazo de quatro meses.

Por outro lado, os **jovens inativos**, muitas vezes **desencorajados**, tendem a não efetuar diligências de procura ativa de emprego e, não raras vezes, em simultâneo, não valorizam a ideia de prosseguir estudos. Atendendo a que uma grande fatia dos jovens NEET em Portugal possui habilitações escolares iguais ou inferiores ao 3.º ciclo do ensino básico, as medidas nas áreas da educação e da formação profissional assumem um papel preponderante na elevação das qualificações destes jovens, nomeadamente através de percursos de dupla certificação (escolar e profissional).

Relativamente a este subgrupo foi identificado como importante desenvolver uma metodologia de atuação que permitisse a sinalização destes jovens uma vez que, pelas razões apontadas não se inscrevem, por sua iniciativa, no Serviço Público de Emprego. (IEFP)

## 2. Assistência Técnica da OIT a Portugal

No seguimento da Declaração de Oslo adotada na 9ª Reunião Regional Europeia em abril de 2013, e das conclusões da Conferência de dia 4 de novembro de 2013 «Enfrentar a crise do Emprego em Portugal – que caminhos para o futuro?» foram identificadas pelo Governo de Portu-

gal e Parceiros Sociais duas áreas principais nas quais a OIT poderia apoiar Portugal: Emprego Jovem, em particular Garantia Jovem, e melhores práticas em termos de legislação laboral.

### 3. Avaliação e Monitorização da Implementação da Garantia Jovem

No âmbito da Garantia Jovem, a **avaliação e monitorização** foi considerado um vetor chave. Tratava-se de uma metodologia de intervenção que estava no seu início e era importante desenhar mecanismos de avaliação e monitorização logo após o início da sua implementação.

Mais concretamente, a 14 do dezembro de 2013, o Gabinete do Sr. Secretário de Estado do Emprego, solicitou à OIT apoio técnico na **avaliação e monitorização da implementação da Garantia Jovem**.

Visto que a existência de um sistema de monitorização e avaliação robusto é um requisito-chave para a cabal implementação da Garantia Jovem, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) veio, assim, apoiar a equipa nacional responsável pela sua implementação, no desenvolvimento de um quadro de monitorização e avaliação, que permitisse a medição dos resultados alcançados, o ajustamento do desenho e forma de aplicação das intervenções, bem como produzisse informação e apontasse caminhos para a conceção e implementação de futuras políticas neste âmbito.

A maior parte deste trabalho foi feito entre outubro e dezembro de 2014. Na semana de 17 a 21 de novembro de 2014, a equipa da OIT realizou um workshop, em Lisboa, dirigido a representantes dos parceiros Garantia Jovem, com os seguintes objetivos:

- Familiarizar os participantes com os indicadores de monitorização Garantia Jovem estabelecidos, a nível europeu;
- Analisar e avaliar os indicadores de execução e de resultado definidos para monitorização da Garantia Jovem portuguesa;
- Examinar as diversas abordagens que seriam utilizadas para avaliar os resultados alcançados pela Garantia Jovem.

Este projeto resultou na apresentação, pela OIT, de um quadro de monitorização para a Garantia Jovem em Portugal.

O quadro de monitorização proposto pela OIT sofreu algumas evoluções ao longo do tempo, de forma a melhor se ajustar às necessidades de cada momento. Foram ainda preparadas as condições técnicas para a construção de uma base de dados, indispensável para a recolha de

informação sobre indicadores de “inflow” e “outflow”, bem como sobre a implementação das medidas de resposta Garantia Jovem.

Os indicadores previstos integram-se nos seguintes grandes grupos:

- Indicadores Macroeconómicos: que se destinam a medir o impacto da Garantia Jovem na situação do mercado de trabalho, tendo em vista o seu fim último, ou seja a redução da taxa de desemprego jovem e a redução da taxa NEET;

- Indicadores de Inflow e Outflow:

Inflow: referem-se à entrada do jovem no sistema da Garantia Jovem;

Outflow: referem-se à saída do jovem do sistema Garantia Jovem:

Outflow positivo: quando recebe uma oferta, dentro do prazo de 4 meses;

Outflow negativo: quando desiste, recusa a oferta, regressa ao desemprego ou à inatividade.

- Indicadores de Implementação (Medidas Garantia Jovem)

Execução: jovens beneficiários abrangidos (por medida);

Resultado: situação dos jovens após a participação na medida;

Esta assistência ficou concluída em dezembro de 2014, com a produção de um quadro de monitorização e avaliação da Garantia Jovem, adaptado à realidade portuguesa e alinhado com os requisitos estabelecidos pela Comissão Europeia, nomeadamente o quadro de indicadores definidos pelo Comité do Emprego (EMCO).

#### **4. Sinalização de jovens NEET inativos e não registados no Serviço Público de Emprego**

A 4 de Março de 2015 as autoridades portuguesas responderam positivamente ao desafio lançado pela Comissão Europeia (European Commission, DG EMPLOYMENT, Unit C2 – Sectorial Employment Challenges, Youth Employment and Entrepreneurship - Invitation for expression of interest: ILO cooperation on YG/apprenticeships) para integrar um projeto a ser coordenado pela OIT na área da Garantia Jovem e da Aprendizagem.

A 18 de Agosto de 2015 foi assinado o acordo entre a Comissão Europeia e a OIT para dar seguimento a essa colaboração. A Comissão Europeia financia, assim, o projeto da OIT «Enhancing Capabilities of Practitioners to design, implement and monitor youth employment policies». Este, com a duração de 18 meses, incluiu duas componentes: Garantia Jovem e Aprendizagem e abrangia três países: Portugal, Espanha e Letónia.

As autoridades portuguesas solicitaram à OIT integrar este projeto nas duas componentes.

Neste contexto, realizaram-se duas missões de diagnóstico a Portugal. Os especialistas da OIT, Gianni Rosas (em novembro de 2015) e Michael Axmann (em dezembro de 2015) reuniram com as equipas, que, em Portugal, são responsáveis pela implementação daquelas componentes (ambas do IEFP).

No âmbito da Garantia Jovem o objetivo foi o de continuar o trabalho que foi feito para aprofundar os instrumentos de monitorização e avaliação do impacto da medida e reforçar as parcerias nacionais que gerem medidas de política de emprego incluídas na Garantia Jovem.

Entre 24 e 26 de fevereiro de 2016 decorreu o workshop «Refresher workshop on performance monitoring» que envolveu as entidades implementadoras da Garantia Jovem em Portugal. Visou consolidar o conhecimento do quadro de monitorização e apoiar a produção dos indicadores de reporte. Teve ainda lugar uma reunião com responsáveis dos parceiros que integram a Garantia Jovem tendo em vista o aprofundamento do compromisso político e assegurar o funcionamento da rede local de parceiros.

Durante 2016 a OIT inicia o apoio a Portugal no desenho do perfil dos NEET no país e, em novembro de 2016, tivemos uma nova missão da equipa de Gianni Rosas, no âmbito da Garantia Jovem, a Portugal no quadro do apoio ao desenvolvimento de uma **estratégia para chegar aos jovens inativos** na sequência da análise ao perfil desenhado.

Portugal, a par da maioria dos países que estão a implementar a Garantia Jovem, identificava, assim, a complexidade de sinalizar os jovens inativos, mais “afastados” do sistema formal de educação, formação e emprego.

Identificada essa dificuldade de sinalizar os jovens inativos, “afastados do sistema formal de educação, formação e emprego”, cujo peso no universo dos jovens NEET era relevante, Portugal contou com, assim, o apoio da Organização Internacional do Trabalho para o desenvolvimento de um trabalho de caracterização desse público e definição de uma estratégia integrada de sinalização e apoio aos jovens NEET não registados no serviço público de emprego.

Para o efeito foi constituído um grupo de trabalho que integrou representantes de alguns dos parceiros nucleares e estratégicos, para além de representantes do IEFP, que, sob a orienta-

ção técnica da OIT, discutiu e analisou a situação ao longo de diversas sessões de trabalho. O Grupo de trabalho foi constituído com representantes de: Instituto do Emprego e da Formação Profissional (IEFP) – coordenador nacional da Garantia Jovem, Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP); AICEP PORTUGAL GLOBAL – Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E.; Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES); Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL); Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC); Direção-Geral do Ensino Superior (DGES); INA – Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas; Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ, IP); Instituto da Segurança Social, IP (ISS, IP); e Ministério dos Negócios Estrangeiros.

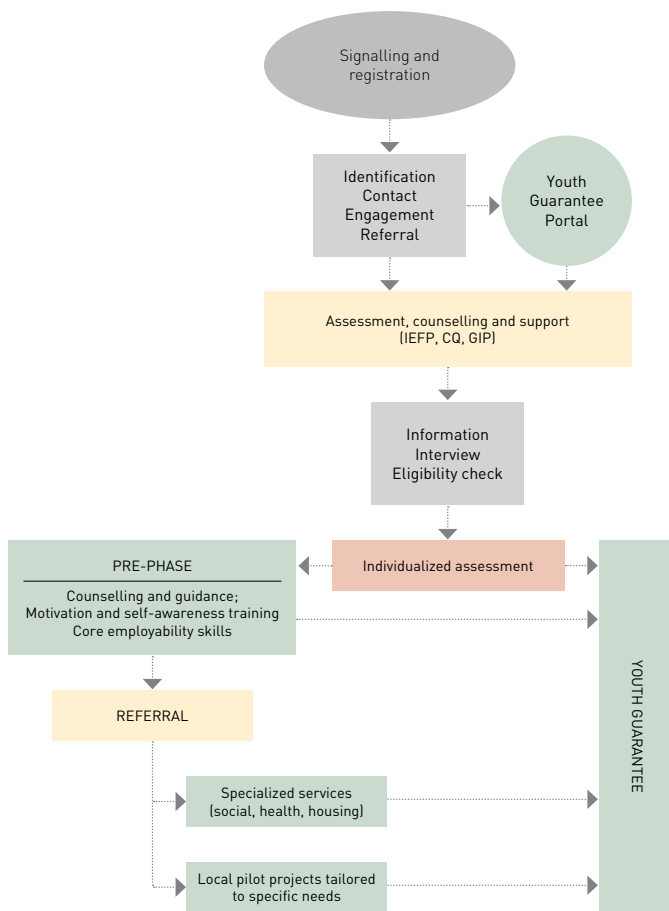
Com a pretensão de compreender melhor a dimensão do problema, o acesso à informação do SILC – Survey on Income and Living Conditions (Inquérito sobre Rendimento e Condições de Vida) permitiu uma caracterização detalhada do universo em estudo e possibilitou a definição de tipologias de jovens que fazem parte do heterogéneo grupo dos NEET:

- Desempregados de curta-duração (jovens à procura de emprego há 1 ano ou menos);
- Desempregados de longa-duração (jovens à procura de emprego há mais de 1 ano);
- Reentrados em situação NEET (jovens que esperam regressar a uma situação de emprego, educação ou formação);
- Inativos por motivos de doença e invalidez;
- Inativos devido à assunção de responsabilidades familiares (por exemplo, os cuidadores de familiares idosos ou doentes e as jovens mães)
- Trabalhadores desencorajados (jovens que deixaram de procurar emprego por considerarem que não há empregos disponíveis ou por não terem competências adequadas ou mesmo por não saberem como procurar emprego);
- Outros inativos.

Ressalta, também, como conclusão deste trabalho a importância de se trabalhar em rede, salientando-se a relevância do trabalho em parceria a um nível local.

Outra das propostas da OIT tinha por base o desenvolvimento de projetos piloto específicos para cada uma das tipologias de jovens identificada no estudo que, em função do acompanhamento que fosse sendo efetuado e dos respetivos resultados, poderiam ver a sua abrangência escalada a todo o país.

O diagrama abaixo apresenta o modelo de apoio individualizado, adaptável às especificidades de cada jovem, em cada momento do processo em que se encontra, no âmbito dos serviços Garantia Jovem:



Portugal propôs-se, assim, a partir de 2017, dar sequência à implementação das ações previstas na **Estratégia Nacional para Sinalização de Jovens inativos e não registados no Serviço Público de Emprego**, documento elaborado em conjunto com a OIT.

Os dois aspetos deste documento que merecem especial realce são:

A apresentação da análise detalhada do problema como já referido e, por consequência, dos grupos de jovens considerados mais vulneráveis (como por exemplo, jovens com deficiência ou incapacidade).



O desenho de uma estratégia de atuação base, a partir da análise e caracterização do grupo-alvo, aplicável a todo o território nacional.

A estratégia proposta foi concebida para ser implementada em duas fases:

- **Primeira fase: 2017-2018:** consolidação dos serviços a prestar aos jovens bem como da estrutura de parcerias necessária para este fim. Seriam, nesta linha, avaliadas estratégias e projetos piloto que poderão ser objeto de replicação com uma dimensão mais abrangente.

Ainda sob este prisma, foi identificada a necessidade de dar sequência ao acompanhamento e monitorização da Rede Local de Parceiros e procurar:

- Dar equilíbrio geográfico à rede e avaliar regiões onde possa haver necessidade de estabelecer novas parcerias para que nenhuma região do território ficasse a descoberto.

- Prosseguir a melhoria da plataforma informática Garantia Jovem.

- **Segunda fase: 2019-2020:** dar escala às ações e projetos que, em função da avaliação efetuada na primeira fase, possam permitir amplificar os resultados de atuação. Poderão ainda ser afinadas algumas metodologias de atuação bem como colmatadas eventuais lacunas no apoio aos jovens NEET.

Prefigura-se ainda da maior relevância prosseguir as atividades de informação e sensibilização de instituições, parceiros e sociedade civil para a importância de dar respostas aos jovens NEET inativos ou desencorajados, pelo que é essencial proceder à sinalização e identificação destes jovens é essencial.

Neste aspeto, os processos de comunicação das ações recorrendo a metodologias inovadoras, com adaptação da linguagem e dos canais, é fundamental. Como já diversas vezes se referiu estes jovens tendem a não procurar ajuda, nomeadamente dos serviços públicos, ou porque desconhecem essa possibilidade ou porque tendencialmente não acreditam nela. Os processos de sensibilização da sociedade sobre este tema são assim decisivos, em particular as redes de intervenção social, bem como os próprios encarregados de educação dos jovens.

Outro aspeto sinalizado trata-se da **reformulação do portal Garantia Jovem**, dando-lhe maior modernidade e acrescentando-lhe novas funcionalidades. Está ainda prevista a **criação de uma aplicação Garantia Jovem para smartphones e tablets** que terá, genericamente, as mesmas funcionalidades do portal em ambas as vertentes: informativa e registo dos jovens. Estes dois aspetos encontram-se atualmente em produção.

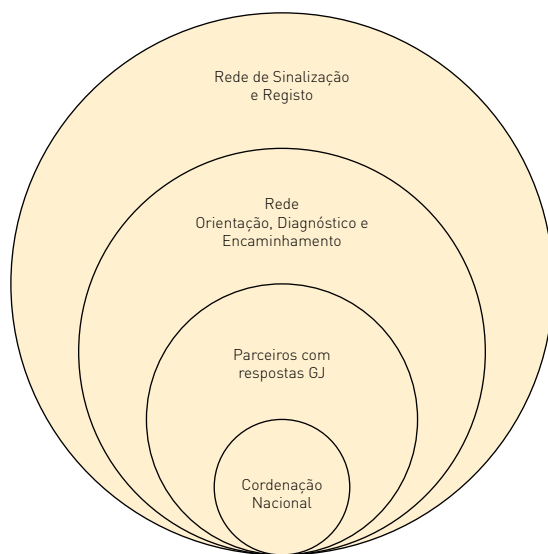
Terminados os trabalhos ficou concluída e foi apresentada publicamente já em 2017 a **Estratégia Nacional de Sinalização de Jovens que não estudam, não trabalham, nem frequentam formação**.

A apresentação pública, em 27 de junho de 2017, contou com a presença do Sr. Secretário de Estado do Emprego, o Sr. Secretário de Estado da Juventude e Desporto, Conselho Diretivo do IEFP, parceiros locais, nucleares e estratégicos da Garantia Jovem bem como outros stakeholders.

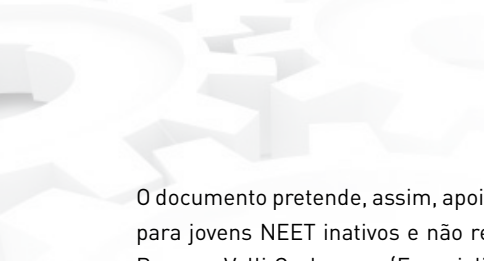
O documento elaborado constitui um referencial orientador da ação a desenvolver para melhor apoiar os jovens que se encontram mais afastados do sistema de educação e formação e do mercado de trabalho.

No que concerne ao Plano de Ação, a implementação desta estratégia conta, com um instrumento fundamental que já vinha a ser afinado por parte da coordenação da Garantia Jovem: a **rede local de parceiros**. Na nossa visão, a proximidade destes parceiros de sinalização (associações, ONG's, associações juvenis, municípios, etc.) a estes jovens é um fator fundamental para reconquistar a confiança dos mesmos e iniciar um processo que levará à integração numa resposta Garantia Jovem.

Eis um diagrama simplificado da organização da rede local de parceiros:



Importante ainda foi a criação (acompanhada de uma alteração na plataforma informática) da “**Pré-fase Garantia Jovem**”. Isto permite avaliar casos de jovens que, por diversas razões, não estão ainda preparados para receber uma “resposta padrão” Garantia Jovem. É igualmente importante para aferir da contagem dos 4 meses para obtenção de uma resposta. Ou seja, nestes casos, os 4 meses só se iniciam após o termo das ações da “pré-fase Garantia Jovem”.



O documento pretende, assim, apoiar as autoridades nacionais na Estratégia Nacional de apoio para jovens NEET inativos e não registados no IEFP. O apoio da OIT foi conduzido por Gianni Rosas e Valli Corbanese (Especialistas em Emprego Jovem da Organização Internacional do Trabalho) e em Portugal pela equipa do IEFP enquanto coordenador da Garantia Jovem com base nos contributos do grupo de trabalho interinstitucional que foi incumbido de identificar as principais áreas de foco da estratégia.

A assistência técnica disponibilizada pela OIT durante o processo de desenvolvimento da estratégia recebeu apoio financeiro do **Programa para o Emprego e a Inovação Social da União Europeia - «EASI» 2014-2020.**





## Reflexões Finais

### OIT-Portugal: uma relação com história, uma relação com futuro Democracia, Tripartismo e Concertação Social<sup>1</sup>

NASCIMENTO RODRIGUES<sup>2</sup>

#### 1. A democratização política, económica e social no mundo

Não faltam razões muito relevantes para que se celebre este duplo aniversário dos 75 anos da OIT e dos 50 anos da Declaração de Filadélfia. Muitas águas correram, desde então, sob as pontes da história; muitos ciclones sopraram sobre o nosso mundo; gerações morreram e nasceram; sociedades regrediram em termos de valores civilizacionais, outras evoluíram e transformaram-se. O nosso mundo não é, evidentemente, o mundo de 1919 que instituiu a OIT na base de nobres ideais de paz e de justiça social, mas também à luz de exigências de maior equidade no comércio internacional, formuladas com vista à eliminação ou, pelo menos, à limitação de situações de concorrência desleal derivadas de graves distorções sociais - o que, hoje, designaríamos por ocorrências de «dumping social».

Tantos anos volvidos, é curioso observar que esta questão se recoloca no quadro da liberalização do comércio internacional, agora sob o qualificativo de «cláusula social», apontada como exigível no cenário das negociações que conduziram à criação da nova Organização Mundial do Comércio.

Quem diz que a história, afinal, não se repete, mesmo que sob traços e caminhos diferentes?!

<sup>1</sup> O presente texto foi originalmente publicado, em 1994, na obra *Textos em Homenagem à OIT, Conselho Económico e Social*: pp. 11-40.

<sup>2</sup> Ex-presidente do Conselho Económico e Social (CES). Este artigo é republicado a título póstumo.

Razões muito relevantes sobram, dizia, para se comemorar este duplo aniversário. Cada um de nós facilmente encontraria um ponderoso motivo para colocar sob destacado e merecido relevo o papel e a actividade da OIT, ao longo destes 75 anos, no combate à miséria, na luta contra o desemprego, na elaboração de um código internacional do trabalho sem paralelo na história, nos apoios a programas de formação profissional, de educação operária, de criação de cooperativas, etc.

De tudo isto se poderia falar, com propósito e com justiça.

Todavia, o perturbante contexto internacional que nos enlaça, ao fim e ao cabo contraditório com as visões idílicas por muitos avançadas no rescaldo da implosão do comunismo da Europa de Leste, justificará que o acento tónico de homenagem à OIT seja, sobretudo, polarizado no reavivar e no reequacionar dos grandes valores e princípios que presidiram à sua fundação e têm imprimido corpo à sua actuação persistente. Refiro-me aos valores e princípios inerentes aos **direitos fundamentais do homem** e aos que implicam a exigência de **justiça social**.

As sociedades democráticas caracterizam-se pelo reconhecimento e pautam-se pela garantia efectiva de exercício dos direitos fundamentais do homem. Significa que aderem aos princípios da «Declaração Universal dos Direitos do Homem», do «Pacto relativo aos direitos económicos, sociais e culturais» e do «Pacto e Protocolo relativos aos direitos civis e políticos».

Sem embargo de outras muito relevantes convenções internacionais, de âmbito universal ou regional, mergulham basilarmente na trilogia daquela «Declaração Universal» e dos dois referidos «Pactos» os fundamentos do moderno Estado de Direito.

Ora, é irrecusável o reconhecimento de que sem liberdades políticas e cívicas - numa palavra, sem a existência de uma Democracia pluralista - não há liberdades fundamentais. **E sem estas não há direitos fundamentais no mundo do trabalho.**

Não é de surpreender, portanto, que a OIT sempre tenha conferido primazia à defesa e promoção dos direitos fundamentais do homem.

Na própria base constitucional da OIT e no conjunto específico de convenções internacionais do trabalho sobre estes direitos situa-se, medularmente, a ligação indivorciável entre eles e a melhoria das condições de bem-estar material dos trabalhadores.

As liberdades políticas e cívicas são o húmus do respeito pela pessoa humana. O próprio Direito é neste princípio que se baseia, e a Democracia - porque não pode ser interpretada apenas como sinónimo de ausência de ditadura - assenta no comando de que todo o poder legítimo se funda no Direito e deve ser exercido em conformidade com ele.

«**O primado do Direito** é, assim, uma noção dinâmica que é invocada não só para salvaguardar os direitos civis e políticos do indivíduo numa sociedade livre, mas também **para instaurar as condições de vida sociais e económicas que permitam realizar as suas aspirações**» - escrevia Michel Hansenne no seu relatório à sessão da CIT de 1992, justamente intitulado «A Democratização e a OIT»<sup>3</sup>.

E acrescentava, lucidamente: «*A liberdade política é o garante da autonomia dos cidadãos. Historicamente, foi precedida por um longo esforço de emancipação que levou ao reconhecimento da liberdade inata do homem. A revolução industrial mostrou que, se a liberdade pertencia talvez a todos, não era dado a cada um servir-se dela. Foi por isso que se procurou introduzir a igualdade de oportunidades no exercício da liberdade e associar-lhe a noção de justiça, para que a liberdade não seja o privilégio de alguns. Alargada depois às relações económicas e sociais, a democracia requer a participação de todos no poder e nas responsabilidades económicas*»<sup>4</sup>.

Não encontraria palavras mais significativas do que estas para explicitar o pressuposto de que arranco para colocar a questão subsequente. **Esta é a dos desafios com que se confronta a Democracia no contexto das grandes mutações dos nossos dias.**

O pressuposto, esse, é simples: a Democracia não pode ser apenas política, tem de ser também económica, social e cultural. Nele subjaz a ideia elementar de que dificilmente uma democracia política resistirá se não gerar crescimento económico sã e se não estabelecer condições de justiça social. Ou seja, democracia económica e social são as duas faces do mesmo espelho, inseparáveis. Mas o espelho, esse, tem uma outra dimensão: **a dimensão política e cultural dos povos.** E esta é a decisiva.

Aquela ideia comporta o reconhecimento da íntima conexão entre os **Direitos do Homem e a Democracia**, por um lado; e envolve a convicção, por outro lado, de uma ligação, nem sempre facilmente demonstrável é certo, entre **Democracia e Desenvolvimento**, concebido este como todo o vasto conjunto de condições favorecentes da plena realização das aspirações materiais e imateriais da pessoa humana e promotor de sociedades sãs e coesas, no plano interno, bem como pacíficas nas suas relações internacionais.

Dito isto, é reconfortante, então, poder constatar-se que o mundo tem assistido a progressos assinaláveis no sentido da democratização, ainda que tenhamos, por prudência e realismo, de acolher esta afirmação como meramente tendencial.

Na Europa Central e Oriental, na África, na Ásia e na América Latina, tal como anteriormente na Europa mediterrânica - recordem-se as quedas das ditaduras na Grécia, em Espanha e em Portugal - , os regimes democráticos foram ganhando terreno, consolidando-se em alguns

---

<sup>3</sup> "A Democratização e a OIT Presidência de Portugal à Conferência Internacional do Trabalho". CES, Lisboa, 1992, pág. 79.

<sup>4</sup> Ob. cit. pág. 77.



casos, titubeando ainda noutros, sobretudo onde não existia memória colectiva ou tradição de práticas democráticas. Não aludo apenas aos exemplos de alguns países integrantes do antigo bloco comunista - nomeadamente, a Hungria, a Polónia ou a República Checa -, mas igualmente a outros em que se previa como extremamente delicada a passagem para um sistema democrático - como foi o caso da República da África do Sul.

A democratização política foi frequentemente acompanhada por um processo de viragem para a economia de mercado. Esta tornou-se o «*modelo de referência universalmente admitido*»<sup>5</sup>. Cito, de novo, Michel Hansenne, no seu relatório à Conferência Internacional do Trabalho deste ano: «*A economia de mercado foi massivamente apoiada, porque ela trazia as esperanças de maior bem-estar, ao mesmo tempo que permitia dispensar a intervenção de um Estado por vezes desqualificado. [...] Por todo o lado, ou quase por todo o lado, a empresa privada ganhou uma nova consagração. Os chefes de empresa disputam aos dirigentes políticos e às vedetas do desporto ou do espectáculo os favores dos «média».* Por todo o lado, o Estado retira-se de sectores económicos e a privatização alastra por toda a superfície do planeta. Ao mesmo tempo, o domínio do Estado sobre o funcionamento do mercado ameniza-se sob a pressão de diversas escolas de pensamento ditas de desregulamentação»<sup>6</sup>.

De um modo geral, é lícito afirmar, portanto, que os direitos fundamentais do homem e a democracia política foram ganhando terreno. Este é um avanço à escala mundial como, porventura, não há memória. Simultaneamente, a livre iniciativa e o mercado reganharam adeptos.

De facto, no respeitante à democracia económica, não pode recusar-se que resultados positivos foram igualmente alcançados, quer devido a um mais aberto funcionamento das trocas comerciais, quer devido à substituição dos sistemas de planificação centralizada por economias já claramente inspiradas nos valores da livre iniciativa, ou ainda em transição para economias de mercado. A constituição de grandes espaços regionais de economias integradas abriu também a porta a inegáveis desenvolvimentos no plano económico, fazendo abater fronteiras proteccionistas, dinamizando a livre circulação de capitais, mercadorias e serviços, favorecendo a criação de uma vasta rede de pequenas e médias empresas e, assim, gerando empregos, enfim, permitindo um acesso mais fácil dos consumidores a diferentes produtos e bens, crescentemente mais baratos.

E o que dizer do aceleramento ímpar do progresso no campo das ciências e das tecnologias? Para aqueles que, como eu, assistiam, boquiabertos, há poucas décadas, ao lançamento no espaço do astronauta Gagarine e, algum tempo depois, ao descer dos primeiros homens na Lua, os novos avanços no campo das inovações técnicas, das ciências médicas, da biologia, das telecomunicações, por exemplo, são sempre espectaculares, mas já não são inimagináveis. E

---

<sup>5</sup> “Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre” - relatório do Director-Geral do BIT à 81.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, pág. 11.

<sup>6</sup> Ob. cit. págs. 10-11.

não é verdade que, sem prejuízo dos perigos que potencia quando utilizado sem valores éticos ou sem controles eficazes, este progresso não tem paralelo na história da humanidade e pode ser fonte de um desenvolvimento socioeconómico sem precedentes?

Na esfera social, por outro lado, e mais em particular no mundo do trabalho, o próprio acervo dos instrumentos internacionais da OIT - 174 Convenções, 181 Recomendações e cerca de 6.000 ratificações registadas<sup>7</sup> - é um sinal iniludível dos progressos alcançados a partir das normas internacionais aprovadas nos primórdios da Organização.

O balanço global do processo de democratização nos planos político, económico e social à escala do nosso mundo atesta, assim, traços positivos e tendências auspiciosas. Evidentemente, esta avaliação não pode ser feita de um modo uniforme e sem numerosas e, infelizmente, muito significativas ressalvas. Ademais, seria prudente perceber que o mundo actual é um «caleidoscópio» - onde os «grandes» por vezes se afundam em areias de «Somálias»...

Será lícito extrair, do que referi, a conclusão de que nos encontramos perante um quadro internacional de factores e de situações que aponta para uma linha unívoca de evolução democrática, de paz, de justiça social e de desenvolvimento?

De modo algum! Bem pelo contrário, é visível aos nossos olhos o desenrolar de situações e o avolumar de ondas de choque que situam este final de século e de milénio num ponto de viragem angustiante, por um lado, mas promissor, por outro.

Não creio ser ousado prognosticar que há riscos eminentes de retrocessos, fundos e dolorosos, na caminhada de democratização e desenvolvimento encetada por muitos países nos últimos anos.

Há também, em contrapartida, potencialidades de superação desses riscos, sobretudo se os valores da Democracia política e participativa e se os ideais da Justiça e da Solidariedade vingarem na prática.

É tempo, pois, de examinar, sumariamente, os principais riscos que se colocam aos caminhos da democratização e avaliar as suas consequências, em particular para o mundo do trabalho.

## **2. A democracia, as mutações mundiais e as consequências sociais**

Parece pacífico o entendimento dos analistas no sentido de que a queda do muro de Berlim e o fim do confronto Leste-Oeste acarretou uma primeira consequência de fundo no plano geoestratégico: a mudança de um mundo bipolar para um mundo multipolar.

---

<sup>7</sup> Cf. OIT, "Note d'information", Dezembro de 1993.

Julgaram alguns que, simultaneamente, tinha soado a hora do fim das ideologias, dos conflitos e do cortejo das misérias humanas. Mas estes arautos da felicidade já não levam ninguém atrás de si, porque se enganaram estrondosamente.

O novo xadrez geopolítico emergente do termo da guerra fria não deu lugar, como inicialmente muitos esperariam, ao desabrochar de múltiplas e vigorosas democracias e ao estabelecimento de um novo sistema internacional de cooperação e de abertura equitativa das trocas comerciais, sem embargo, neste aspecto, das esperanças que se depositam na actuação da Organização Mundial do Comércio.

É verdade que, na área do antigo bloco comunista de Leste, alguns países constituem demonstração reconfortante de que o esgotamento, aparentemente definitivo, do comunismo, e a passagem de uma economia planificada para uma economia de livre mercado, são susceptíveis de vingar para uma democratização com relativo sucesso. Mas esses exemplos não podem ser dissociados do passado político de raiz democrática vivido nesses países e do modelo económico e industrial neles existente antes da ocupação soviética. Tanto assim é que, na mesma área, coexistem casos de sentido contrário.

Poderá dizer-se, por isso, que em muitos dos territórios que integravam a ex-União Soviética, e nos da ex-Jugoslávia em especial, aquilo a que se assiste dispensa palavras. Não é só - e já bastaria - o horror da guerra sangrenta. É igualmente o renascer das cinzas de velhos conflitos étnicos e religiosos noutras regiões da Europa de Leste, e não só, bem como o alastramento consequente de fenómenos de racismo e de xenofobia, aliás, e infelizmente, também a brotar em países da Europa Ocidental, até há pouco paradigmas de civilidade, de tolerância e de abertura a outros povos. Será preciso recordar recentes acontecimentos de violenta intolerância rácica na Alemanha, na Áustria, um pouco em França ou na Itália? Será necessário recordar que trabalhadores portugueses, na Alemanha, têm sido submetidos a actos de violência por parte de «cabeças rapadas»?

Portanto, a democracia política e a paz não se estabeleceram, ainda, em vastas zonas do nosso velho Continente e também em outras. Ao afirmar isto, não pretendo cenarizar hipotéticos ou plausíveis riscos de generalização, para outras áreas da Europa, da confrontação bélica localizada, por ora, nos territórios sob luta armada. Pretendo, tão só, acentuar as consequências sociais e laborais deste panorama de instabilidade. **Que consequências?**

Em primeiro lugar, a consequência da imensa fragilidade do processo de estruturação democrática nos países do Leste Europeu, com a inerente dificuldade em se arquitectar um sistema de liberdade sindical e de relações profissionais propiciador de um clima de estabilização social e económica. «Patinam», portanto, as relações colectivas de trabalho, porque não se conseguiu implantar uma rede de organizações sindicais e patronais independentes, e porque as Administrações do Trabalho, também elas, não lograram ainda posicionar-se como

impulsionadoras do diálogo social, como mediadoras nos conflitos de trabalho, como agentes activos nas políticas de emprego e formação profissional. Mas tem de se compreender a lentidão dos processos de estruturação de novos sistemas de relações profissionais, porque estes reflectem sempre as tradições cívicas e culturais das sociedades em que se inserem e são extremamente sensíveis às flutuações de natureza política, económica e social.

Em segundo lugar, as consequências económicas e sociais que o noticiário não se cansa de martelar: subida galopante da inflação e do desemprego, queda de produção e aumento brutal dos níveis de pobreza, mesmo naqueles países cuja transição para o modelo democrático e para um sistema de economia de mercado parece estar a ser conseguido, ainda que à custa de sacrifícios dolorosos.

Em terceiro lugar, os irresistíveis movimentos migratórios provenientes das áreas europeias em conflito ou sob forte instabilidade, aliados, aliás, a idênticas vagas de emigração provenientes da bacia mediterrânica e de países africanos, asiáticos e latino-americanos situados nos patamares mais baixos do subdesenvolvimento. Sabe-se quais são as consequências que isto pode acarretar no plano da incomportabilidade de uma plena integração socioeconómica, devido à circunstância de os países de destino mais procurados se confrontarem, actualmente, também eles, com uma conjuntura de recessão económica e com uma situação de desemprego sem paralelo desde a 2.<sup>a</sup> Grande Guerra.

Em quarto lugar, as consequências que a nova situação traz à luz relativamente à cooperação técnica e às ajudas públicas ao desenvolvimento aos países mais carenciados.

Seria hipócrita fingir-se ignorar que um dos pólos de motivação dos antigos blocos comunista e ocidental, respectivamente, nos apoios aos países menos desenvolvidos radicava em considerações de natureza ideológica, em motivações geoestratégicas e em razões de mero prestígio e influência.

Terminado o confronto entre os dois blocos, observa-se agora uma diminuição dos apoios à cooperação e ao desenvolvimento a vários dos países tradicionalmente seus destinatários. E certo que estes apoios foram, frequentes vezes, desviados das suas finalidades autênticas e serviram, em muitos casos, não para alimentar os desafortunados, ou para obras de auxílio aos povos na penumbra da miséria. Foram, ao invés, canalizados para manter ilicitamente cliques locais no poder, ou para originar mais-valias aos próprios dadores, através de realizações sem qualquer valia para os pretensos beneficiados. Neste sentido, é positivo que os programas de ajuda pública ao desenvolvimento possam recentrar-se, agora, numa aplicação transparente e eficaz. Mas é negativo, em contrapartida, que os recursos de que carecem se retraiam tão fortemente. As consequências serão as de um mundo com disparidades de desenvolvimento crescentemente agravadas, e pressuponho que este resultado será sempre contraproducente para todos. Basta atentar nos caudais de refugiados e nos fluxos dificilmente controláveis da emigração clandestina.

Um segundo eixo fulcral de mutações internacionais que, de forma incisiva, está a suscitar também profundas consequências no domínio social, e no campo laboral em particular, polariza-se no conjunto de transformações que tem sido apelidado de «mundialização da economia».

Creio que podem englobar-se neste vasto conjunto de mutações não só as alterações económicas e financeiras propriamente ditas, como também as inovações tecnológicas e as transformações operadas nos domínios organizativos e de gestão empresarial. Todas elas estão, ao fim e ao cabo, interligadas.

São provas iniludíveis de internacionalização das economias o maior e mais rápido desenvolvimento das trocas comerciais, a maior fluidez dos mercados financeiros e a sua acrescida interconexão, a penetração e domínio por vezes muito acentuados das multinacionais, a intensificação do investimento estrangeiro em áreas de interesse estratégico para o capital, a abertura, enfim, dos mercados nacionais e a sua integração em zonas regionais de livre comércio ou de integração institucional mais avançada - e recorde não só o exemplo da UEM, como os do EEE e do MERCOSUL.

Conhecem-se suficientemente bem, por outro lado, as profundas alterações que as novas tecnologias têm vindo a despoletar na estrutura e no peso tradicionais dos sectores produtivos. A chamada «terciarização da economia» constitui a este respeito uma invocação de escola.

O conjunto destes factores, aliado também a mudanças demográficas e a alterações nos valores e nos comportamentos geracionais, determinaram novos modelos organizativos e de relações laborais nas empresas. A principal e mais visível das consequências deste processo conjugado de mutações toca no mais fundo da organização e da prestação do próprio trabalho.

Recordo algumas implicações mais conhecidas: surgimento de novas formas de trabalho, ditas atípicas; reestruturações de sectores ou de empresas, que conduzem à extinção de milhares de postos de trabalho, à reconversão de muitos outros e ao aparecimento de outros tantos; desvalorização das qualificações profissionais herdadas do modelo antecedente de industrialização e consequente exigência de novas habilitações para novos perfis profissionais; alterações nas estruturas salariais, em decorrência das modificações introduzidas nas estruturas das profissões e na reorganização do trabalho; enfim, flexibilização dos regimes de duração do trabalho e nos sistemas de suspensão e extinção dos contratos de trabalho.

Não devem esquecer-se, também, as implicações repercutíveis no domínio das relações colectivas de trabalho (por exemplo, nos níveis da negociação colectiva), inclusive na própria estrutura e na actuação dos sindicatos (por exemplo, na diminuição das taxas de filiação e na alteração das suas áreas tradicionais de maior implantação representativa).

Seria despropositado, esboçar, aqui, um elenco mais abrangente dos factores que se têm entrecruzado neste complexo processo de mundialização da economia.

Limitar-me-ei, por isso, numa avaliação muito sumária, a destacar certas consequências: elevados níveis de desemprego, agravamento das desigualdades no interior de muitos países, e entre países e regiões dos vários continentes, alastramento de novas formas de pobreza em zonas que, até há anos, as desconheciam, acentuação dos níveis de pobreza em outras que quase sempre a conheceram.

Paralelamente, e por razões conhecidas, os sistemas de protecção social abrem brechas nos países que tinham erigido o Estado-providência em paradigma de modelos de democracia avançada e de justiça social.

E, ao mesmo tempo, em muitas das sociedades para as quais uma rede mínima de protecção social seria um objectivo para se alcançar a prazo, este prazo torna-se cada vez mais longínquo.

Este panorama, repito-o, vai traçado sob uma visão muito global, no interior do qual é possível, e até necessário, operar distinções substanciais. **Porque se a miséria é sempre miséria, há graus diferentes e causas não coincidentes para ela; porque se o emprego é precário nuns casos, noutros nem sequer perspectivas de emprego há; porque se a injustiça social dói sempre, há situações, afinal, em que à dor se sucede a agonia mortal.**

Acabei de desenhar, porventura, um retrato negativo, pessimista e sem horizontes da situação social e laboral do nosso mundo?

Não creio. Por três razões fundamentais:

Em primeiro lugar, porque, a contrapor a situações de retrocesso nos direitos sociais e laborais, são constatáveis ocorrências de sinal oposto. O conhecido movimento de deslocalização dos investimentos e de empresas para áreas ou países com condições crescentes de competitividade constitui um sinal nítido da existência de novos e fortes pólos de desenvolvimento à escala mundial. Isto não é segredo para ninguém.

Ora, se o nível de bem-estar social em alguns destes novos centros já hoje nada ficará a dever aos níveis sociais europeus - gerando, até, pelas sinergias do seu crescimento, ritmos cada vez mais avançados no plano social -, noutros desses casos verificar-se-ão, sempre, alguns progressos sociais, exactamente porque partiram, ou se encontram ainda, em alguma medida, afectados por graus muito baixos de desenvolvimento.

É aqui, aliás, que entronca questão dita da concorrência desleal e da necessidade de imposição de cláusulas sociais nas trocas comerciais. A questão é pertinente, enquanto e só colocada no plano da exigibilidade, a todos, de observância dos direitos humanos e de direitos laborais fundamentais (liberdade de sindicalização e de negociação colectiva, interdição do trabalho infantil, proibição do trabalho forçado, por exemplo). Mas já não parece justa, se invocada ape-

nas como pretexto para retaliações proteccionistas, cujos efeitos seriam, afinal, contraproducentes para os países que as adoptassem: estes acabariam por defrontar-se, a prazo, com mercados sem capacidade de aquisição e consumo para os produtos e serviços exportáveis e deparariam assim, a prazo, com eventuais agravamentos nos déficits das suas balanças comerciais e nos níveis de criação de empregos potenciáveis pela ampliação das suas exportações e pela melhoria dos seus «ratios» comerciais.

A segunda razão que invocaria é esta: a aposta redobrada no enriquecimento dos recursos humanos e na investigação e desenvolvimento aplicada a novos produtos que, muito pertinentemente, se joga nos países desenvolvidos ou em desenvolvimento, terá de frutificar a prazo. Por essa via, estimo que serão restabelecidos equilíbrios, entretanto perdidos em termos de vantagens comparativas.

Em terceiro lugar (**mas principalmente**), porque a história diz-nos que a Democracia é, afinal, a única forma de organização das sociedades, susceptível de gerar e gerir a regulação dos conflitos de modo racional e perdurável e capaz de agregar os homens, e as organizações representativas dos seus diversificados interesses, à volta de um bem comum que, livremente, assumem como bússola do seu futuro colectivo.

Ao afirmar isto, está bem de ver que aponto à linha da democracia participativa. E por estes caminhos acabo por ir à questão do tripartismo e da concertação social.

### 3. Democracia, tripartismo e concertação social

A expressão «tripartismo» tem a sua origem no tipo de estrutura e de processo decisional da OIT. Esta foi fundada, como é sabido, na base de uma composição que integra os representantes dos governos, dos trabalhadores e das entidades patronais.

Ora, essa composição ficou a dever-se à ideia, que se revelou sábia, dos «pais fundadores» da Organização, segundo a qual a promoção da justiça social como suporte da paz no mundo não seria nunca viável sem a participação dos próprios agentes sociais, isto é, as organizações representativas dos patrões e dos trabalhadores.

Esta participação pressuporia, por seu turno, o método do diálogo, da negociação e do consenso, visto ser evidente que a eterna tensão dos interesses próprios de uns e outros só seria ultrapassável dessa forma, e não através do confronto permanente.

A concepção dos «pais fundadores» da OIT não só se revelou sábia, como se mantém, ainda hoje, verdadeiramente original no plano internacional.

Na realidade, tanto quanto saiba, a OIT continua a ser a única organização internacional em que os parceiros sociais são associados aos representantes dos governos na tomada de decisões da sua esfera de competência, sem embargo de dever reconhecer-se que o espírito e a prática do tripartismo têm vindo a penetrar em outras instâncias de carácter supra-nacional, nomeadamente nas da UE (por exemplo, na Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho).

Para falar de tripartismo poderia partir da concepção usada pelo próprio BIT, num colóquio que organizou em 1992, exactamente sobre as novas perspectivas do tripartismo na Europa<sup>8</sup>.

No documento de trabalho preparado para esse colóquio, lê-se o seguinte:

*«O termo tripartismo é tomado num sentido amplo e designa todo o sistema de relações profissionais no qual o Estado, os empregadores e os trabalhadores constituem partes distintas, isto é, independentes umas das outras e exercem cada uma delas funções específicas. Utilizado neste sentido, o termo recobre todas as questões que, no sistema de relações profissionais, respeitam à estrutura, ao funcionamento e às atribuições das partes, às relações pacíficas entre elas [negociação colectiva bipartida; consulta e negociação tripartida no sentido próprio do termo, ou seja, entre o Governo, os empregadores e os trabalhadores; participação dos trabalhadores na empresa], bem como os conflitos de trabalho e a sua regulamentação».*

As questões envolvidas neste conceito amplo de tripartismo são muito vastas e complexas; e se pretendesse abordar todas, excederia manifestamente o objectivo deste pequeno trabalho.

Vou circunscrever-me, portanto, ao domínio mais restrito, mas nem por isso menos aliciente, da concertação social.

Começaria por sublinhar que utilizarei o conceito de concertação social num sentido menos amplo do que aquele que desponta do artigo 95.º da nossa Constituição. Este preceito, ao instituir o Conselho Económico e Social, dispõe que este é o «*órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social, ...*».

Para ilustrar este entendimento restrito de concertação social, nada melhor do que invocar a palavra autorizada do Prof. Mário Pinto, que num brilhante parecer, emitido justamente no momento e a propósito da questão suscitada pela criação do CES e pela eventualidade da extinção simultânea do Conselho Permanente da Concertação Social, distinguiu as duas funções da concertação social.

Escreveu, então, o seguinte:

*«Há duas funções bem distintas, a de concertação social em sentido restrito, que envolve a celebração de pactos sociais ou de convenções colectivas (ou pelo menos a possibilidade de assumir compromissos que as partes depois executam, cada uma na sua área de competência) e a de concertação social em sentido amplo, que se reporta a questões mais gerais do que aquelas que constituem o objecto das convenções colectivas, e antes se podem referir praticamente a todas as questões de carácter económico e social, isto é, a todas as medidas de política económica e social (podendo, inclusivé, entender-se o social em sentido alargado, de modo a incluir, designadamente, os aspectos das políticas de cultura, de família, de ambiente e consumo, etc.)».*

<sup>8</sup> "Problèmes et enjeux du tripartisme en Europe", BIT, Genève. 1992.



Este excerto é muito esclarecedor. A partir dele, sublinharia, então, dois pressupostos para mim inafastáveis, a saber:

1.º que não há tripartismo e concertação social a não ser em regimes democráticos;

2.º que o tripartismo e a concertação social são expressões da própria Democracia, aprofundando-a e enriquecendo-a na sua vertente participativa. Como o disse, há dois anos, o Director-Geral do BIT, o tripartismo e a concertação não representam outra coisa senão a transposição para as relações sociais dos princípios sob os quais se funda a democracia política, ou seja, **a liberdade, o pluralismo e a participação.**

Para que haja, portanto, um sistema de concertação social, ainda que sob modelos nacionais naturalmente, por vezes, muito diferentes, é essencial que a liberdade sindical esteja reconhecida como um direito fundamental do homem e se encontre garantida na prática. Quando me refiro a liberdade sindical, reporto-me à liberdade de constituição, de organização, de filiação e de acção quer das associações sindicais, quer das associações patronais.

É elementar, pois, que estas organizações existam e funcionem em e com **liberdade, independência e representatividade.**

Infelizmente, a nível mundial, o balanço não é, a este respeito, animador.

Um pouco esquematicamente, diria verificar-se que em numerosas zonas da América Latina, da África e da Ásia, quer pela subsistência de regimes políticos ditatoriais ou autoritários, quer por razões de subdesenvolvimento endémico, as organizações sindicais e patronais encontram-se espartilhadas pelo poder político, ou são muito frágeis do ponto de vista da sua capacidade específica e autónoma de intervenção. Não há, por conseguinte, um sistema minimamente estruturado de relações profissionais, por isso que não pode falar-se de relações colectivas, sequer de concertação social tripartida.

Se olharmos, depois, para toda a zona da Europa de Leste, verificaremos ou um cenário de inexistência de organizações sindicais e patronais - nomeadamente nos países em que ocorrem confrontos bélicos abertos e naqueles que atravessam forte instabilidade política -, ou situações, diferenciadas embora, que se debatem com compreensíveis dificuldades.

Há, desde logo, dificuldades de postura institucional, que provêm do facto de muitos dirigentes sindicais e patronais serem originários ou dos aparelhos dos antigos sindicatos comunistas - e estes eram pura extensão do Partido e do Estado -, ou das empresas estatais e departamentos ministeriais económicos. Daí deriva com grande frequência uma enorme confusão de princípios e práticas de posicionamento institucional, com a consequente mistura dos papéis diferenciados que devem caber ao Estado -, ao patronato e aos sindicatos. Falta, portanto, o que se poderia chamar a indispensável «separação das águas».

Advêm também dificuldades do, por vezes, brutal agravamento do nível de vida, o que levanta naturais obstáculos à actuação sindical e ao clima de negociação colectiva e cria «derrapagens» aos ensaios de concertação tripartida, que, todavia, é justo salientar estarem, em alguns desses países, a ser experimentados, até com o apoio da própria OIT.

No que respeita à Europa ocidental, as transformações tecnológicas, económicas, sociais e culturais que estão a mudar a face das nossas sociedades despoletam também fortes abanões nos sistemas de relações profissionais, em particular na estrutura, na acção e no tipo de relacionamento dos sindicatos com as organizações patronais e os governos.

O tema é conhecido e muitos têm falado e escrito sobre ele, apelidando-o de «*crise do sindicalismo*» e, por vezes, prenunciando o seu esgotamento a prazo. Outros, na mesma linha de análise, anunciaram a morte da concertação social tripartida ou, numa visão mais benigna, a da transmutação desta para modelos de «*meso*» e «*micro-concertação social*».

Nunca me reconheci neste tipo de visão, mas reconheço sem dificuldade alguma que as coisas estão a mudar e continuarão a mudar, inexoravelmente.

Com isto não quero dizer que acolha algum receio quanto às garantias jurídicas da liberdade sindical, porque isso significaria, afinal, acreditar no desaparecimento das democracias europeias. Poderá haver (como sempre houve e, porventura, continuará a haver) ocorrências aqui ou ali pontuais, ou mais graves, de atentados aos direitos sindicais. Reprováveis energeticamente, não creio, porém, que representem, agora ou no futuro, um eixo constituinte de um potencial de alto risco.

As preocupações que admito suscitarem-se nas sociedades pluralistas da Europa Ocidental situam-se, mais, em três domínios: no da **independência**, no da **representatividade** e no da **capacidade concreta e efectiva de ajustamento organizativo e de resposta** aos problemas inseríveis na autonomia colectiva dos sindicatos e das organizações patronais.

Admito, igualmente, que, cada vez mais no futuro, o aparecimento e a força crescentemente representativa de novos «actores sociais» (associações de consumidores, de defesa do ambiente, de pais, das famílias e de organizações enquadráveis na área da chamada economia social) vão suscitar a necessidade de uma «**concertação social alargada**», porque a interdependência das políticas económicas e sociais, e a exigência da sua conjugação consensualizada, apelarão à transformação do tripartismo em «multipartismo» - sem prejuízo da sobrevivência específica daquele em áreas próprias de decisão.

Mas, não iria, agora, debruçar-me sobre esta temática, e também não sobre as questões a que atrás aludi, porque isso levaria longe e fundo.

Em todo o caso, queria referir-me à questão da independência sindical, mas apenas na vertente muito peculiar das relações entre os sindicatos e os partidos políticos.

Não existe nenhuma convenção ou recomendação da OIT que aborde esta questão particularmente, o que se deverá, porventura, à complexidade e melindre que encerra em si própria.

Todavia, não posso deixar de recordar que existe uma Resolução que toca nesta questão. Foi adoptada em 1952 pela Conferência Internacional do Trabalho e elaborada, apenas, por um conjunto de **delegados de trabalhadores** de vários países<sup>9</sup> - o que é muito significativo.

No preâmbulo desta Resolução, diz-se que «as relações entre o movimento sindical e os partidos políticos devem variar, segundo os países», e que a «filiação política ou a acção política dos sindicatos depende das condições prevalentes em cada país». Acrescenta-se, de modo expressivo, que é necessário enunciar alguns princípios, por indispensáveis à protecção da liberdade e da independência dos sindicatos e à salvaguarda da sua missão fundamental, que é a de assegurar o desenvolvimento e bem-estar económico e social dos trabalhadores.

Os princípios que constam da parte resolutiva, são muito claros e de um enorme alcance prático. Desejaria, em todo o caso, recortar três aspectos que deles emergem.

**Primeiro:** a questão das relações entre os sindicatos e os partidos políticos depende das circunstâncias específicas de cada país.

**Segundo:** a legitimidade dessas relações só existe quando elas, ou a acção política sindical, tenham em vista promover os objectivos próprios do movimento sindical e, portanto, não outros objectivos, acrescentaria eu.

**Terceiro:** mesmo quando tais relações ou tais acções políticas sejam estabelecidas ou empreendidas, nunca essa situação deve manter-se por forma a que possa comprometer a continuidade do movimento sindical e a consecução dos seus objectivos autónomos, sejam quais forem as mudanças de cenário político. Ora, isto significa (sublinho-o) que o movimento sindical, quando se quer livre e independente, não deve nunca colocar-se ao serviço da estratégia de um partido político, mesmo se os princípios programáticos e objectivos políticos deste forem idênticos ou vizinhos dos que são defendidos por esta ou aquela corrente político-sindical.

Não é só em Portugal, como se sabe, que as principais confederações sindicais são encaradas pela opinião pública, e pelos trabalhadores em especial, como conotadas estreitamente com partidos políticos. Isto é uma evidência. A história do movimento sindical, em muitos países, dá conta da existência manifesta de laços de relacionamento, ideológicos e políticos (às vezes,

---

<sup>9</sup> França, Cuba, Índia, Estados-Unidos, Suíça, Áustria, Itália, Canadá e Reino Unido. A Resolução foi adoptada por 112 votos a favor e 37 abstenções.

também, de natureza orgânica) entre sindicatos e partidos políticos. Depende da «cultura» das sociedades a maior ou menor aceitabilidade desse relacionamento que, em si, nada tem de ilegítimo quando situável, **na prática**, num plano de respeito recíproco pelas esferas de acção sindical e político-partidária, respectivamente.

O grau de amadurecimento cívico e democrático de alguns países conduz a situações em que, estabilizadas as relações sindicatos-partidos políticos, não se observam interferências inadmissíveis destes naqueles, e vice-versa. E isso é tanto mais atingível quanto puderem confluír, no âmbito de representatividade de uma central sindical, várias correntes político-sindicais entre si conviventes - já que, então, é menos provável que uma delas hegemonize as outras e acabe por se tornar dependente do partido político homólogo.

Do ponto de vista das alternativas de governação - princípio subjacente a qualquer matriz democrática -, sustentaria que no nosso País se justifica um esforço maior para que as confederações sindicais (e, pela mesma razão, as confederações patronais) possam pautar-se por objectivos e estratégias autónomos, sem correntes agrilhoantes face às forças políticas que disputam o poder.

Entendo que se enganariam os governos que presumissem ser mais fácil negociar, apenas, com organizações sindicais e patronais de coracção idêntica. Poderá ser mais fácil: o que fica por demonstrar, mesmo que assim fosse (e alguns exemplos estrangeiros revelam que não é sempre assim, como, durante alguns anos, ocorreu em Espanha entre a UGT e o Governo de Felipe Gonzalez), é que uma tal situação seja perdurável e possa constituir, sobretudo, sustentáculo firme a um processo institucional de diálogo e concertação social. Admito que ocorreria exactamente o inverso: a concertação social baseada especificamente em identidade político-ideológica seria facilmente acusada, entre nós, de promiscuidade negocial. E isso não seria vantajoso nem para os governos, nem para os parceiros sociais, e seria, ao invés, altamente prejudicial para o País.

A circunstância de a UGT albergar diversas correntes político-sindicais nos seus sindicatos (socialistas, social-democratas, democratas-cristãos, comunistas e independentes), e na sua própria direcção nacional, aliada à natureza reformista dos seus objectivos estratégicos, consubstanciarão, entre outros, factores que favoreceram a prática da concertação social em Portugal, que em larga medida se lhe deve. Mas não deixa de ter sido evidente, pelo menos em anos politicamente mais agudos na disputa do poder, que algumas forças partidárias procuraram constringer o campo de decisão autónoma da UGT na concertação social.

Não se trata aqui de analisar a legitimidade eventual de acção de forças partidárias, conducente a influenciar os resultados dos processos de negociação concertativa, questão que não irei abordar. Do que se trata, antes, é de fazer observar que um tal procedimento vai ao arripio de uma concepção de sentido institucional da própria concertação social, procurando fazer

dela mais uma peça no tabuleiro das movimentações político-partidárias. Ora, se esta postura vingasse e fosse acolhível por todos os partidos, é fácil perceber os efeitos de «boomerang» que desencadearia na alternância democrática.

As questões da representatividade e da capacidade concreta de intervenção sindical não estão ligadas, apenas, a esta problemática, como é evidente.

Têm muito a ver, também, com as necessidades de formação dos próprios dirigentes e quadros sindicais e patronais e, igualmente, com o tipo de funções e de serviços que, actualmente, os trabalhadores esperam dos sindicatos ou as empresas das organizações que as representam.

No que se refere a capacidade de resposta as novas exigências que se desenham na área das condições de trabalho, sustento que a clássica função de negociação colectiva mantém plena razão de ser. Mas, na Europa e nos países mais desenvolvidos de outros continentes, já não é só – eu diria, até, que já não é sequer principalmente – a discussão isolada do aumento salarial que constitui o cerne e o horizonte da mesa das negociações. Isto é demonstrável, entre nos, pela amplitude do «Acordo Económico e Social» subscrito em Outubro de 1990 e pela ainda maior vastidão de áreas negociais que estiveram presentes na mesa das negociações do «Acordo Económico e Social para o Desenvolvimento e Emprego», negociado para um horizonte de médio prazo (1995-99) e, infelizmente, frustrado.

Outras e complexas questões passaram a colocar-se, pois, aos sindicatos e as organizações patronais, quer as negociações colectivas tenham lugar na empresa ou ao nível do sector de actividade. Por exemplo, questões derivadas de uma reconversão industrial, suscetíveis de causar traumas agudos no emprego e no tecido social. Por exemplo ainda, questões de competitividade empresarial, eventualmente justificativas de medidas de inovação e readaptação profissionais, ou de ajustamentos na própria organização e prestação do trabalho na empresa.

Questões desta natureza podem colocar-se também às confederações sindicais e patronais no seu âmbito próprio de representação, estribando uma concertação paritária com conteúdo e alcance relevantes. Exigem, porém, por vezes, o envolvimento dos próprios governos, sob pena de não serem resolúveis, ou de o serem muito mais dificilmente. No nosso País, julgo que por razões atinentes à influência do Estado, nunca foi possível a consecução de um acordo nacional entre confederações sindicais e patronais.

E por aqui chego à parte final desta reflexão, ou seja, ao como, ao porquê e ao para quê da concertação social tripartida.

#### 4. A concertação social tripartida: como, porquê, para quê?

Insistiria em repetir que a concertação social tripartida pressupõe a existência e o bom funcionamento de um Estado democrático de Direito. Requer, por isso, que o Estado garanta a justiça, deixe funcionar livremente o mercado (sem abdicar de intervir correctivamente quando necessário ao bem comum), respeite a autonomia colectiva dos parceiros sociais, impulsione a participação individual e cívica dos cidadãos e favoreça as condições para que múltiplas organizações de interesses colectivos que rompem da sociedade civil possam relevantemente actuar.

No campo das relações profissionais, a Administração do Trabalho deve deixar as partes a máxima margem possível de actuação. De outra forma, condiciona o pleno fluir da autonomia colectiva € conduz a uma subalternidade indesejável do salutar princípio da subsidiariedade.

Sempre que necessário, **mas só então**, a Administração do Trabalho deve proporcionar aos parceiros sociais serviços eficazes de conciliação, mediação ou arbitragem voluntária com vista a solução dos conflitos colectivos de trabalho. Deve estabelecer também políticas activas de emprego e amplificar todas as condições para que a formação técnica e profissional abranja o maior número possível de empresas e trabalhadores.

Enfim, os governos devem entender que é do interesse nacional associar os parceiros sociais à definição e execução das políticas económicas e sociais. Isto pode ser feito de uma forma apenas consultiva, mas pode ter lugar, também, pela via concertativa. As duas formas não são, aliás, incompatíveis, embora a da concertação social se revele mais difícil, mas também mais solidificante.

Todavia, o diálogo social e a eventual celebração de pactos tripartidos não acontecem sem que as três partes se sintam conscientes, motivadas e interessadas, vitalmente, neste processo.

Está longe de mim pressupor que o «scambio» político da concertação social opera no interior de uma qualquer «redoma bacteriologicamente pura»! Seria utópico, ingénuo e perigoso não perceber que nele confluem, chocam-se, entrecruzam-se e descruzam-se, opõem-se e aproximam-se, afastam-se ou casamentam-se factores políticos, económicos e sociais, tradições nacionais e comportamentos psicológicos, nada despidiendos, sublinho-o, dos próprios actores individuais da concertação social.

É evidente que sim.

Porém, ao lado e para além de tudo isso, tem de existir, sempre, **uma vontade empenhada e lúcida de cada uma, e das três partes, dirigida a concertação social**. Deve existir aquilo a que chamarei, à falta de melhor adjectivação, o «**espírito da concertação social**».

Como poderei dizer em que se traduz esse espírito da concertação social?

Tal como os ideais de liberdade e justiça social são inerentes ao ser humano e a vida dos homens, creio que também esse espírito só pode ter tradução através de uma **«interiorização tripartida»** dos valores intrínsecos da concertação social.

E esta «interiorização» não se impõe de fora. Não se preceitua por normativo legal ou por medida administrativa. Não se estabelece por coacção. Não desponta, não medra e não se cimenta sem que cada uma e as três partes estejam conscientes das suas liberdades, das suas divergências e das suas responsabilidades na busca de um bem comum.

Isto implica **perceber que se deve perceber a razão do outro lado**, mesmo quando não for acolhível; implica entender que **há cedências recíprocas a conceder**, sob pena de se criar um círculo sem saída; exige, enfim, uma mesma **visão partilhada de sociedade, nos seus traços fundamentais**, e a percepção de que as políticas necessárias ao desenvolvimento são sempre mais frutuosas quando consensualizadas. E por tudo isto, diria que os bons acordos de concertação social nada mais são do que os acordos possíveis. Exactamente por isso é que são bons: o sucesso concertativo nunca é a vitória de uma parte sobre a outra, mas, sim e sempre, uma vitória das três partes.

A concertação social pressupõe, portanto, este estado de espírito, esta «estufa climática» de requisitos intangíveis.

Não é imprescindível que tenha lugar através de órgãos institucionalizados, como é o caso, entre nos, da Comissão Permanente de Concertação Social do CES, que sucedeu ao antigo Conselho Permanente de Concertação Social.

No entanto, admito, sem reboço, que a organização institucionalizada do processo concertativo pode favorecê-lo, mesmo quando, neste ou naquele dado período, não seja possível normalizar-se a conflitualidade e fechar-se qualquer pacto social. De certo modo é, então, como se o órgão criasse a função e, depois, a função vivificasse o órgão, num relacionamento sinérgico.

Neste sentido, parece-me muito oportuno recordar que, quer aquele antigo Conselho, quer a actual Comissão Especializada do CES, foram baptizados pela lei como **«permanentes»**. Não significa isto, portanto, que o legislador visionou o processo de concertação como uma cadeia negocial estabilizável e como um processo fluido no seu decurso? Creio poder extrair-se essa conclusão dos preceitos legais aplicáveis. Aliás, o próprio regulamento interno da CPCS aponta nessa linha, quando estabelece, por exemplo, que o seu «Núcleo Coordenador», que é constituído pelos seus presidente e cinco vice-presidentes, e a quem incumbe orientar o seu funcionamento e executar as deliberações do respectivo plenário, **«reunirá, ordinariamente, pelo menos, uma vez por mês»**<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Art. 20º do citado regulamento interno.

Esta disposição enquadra-se na lógica de um diálogo social desejavelmente sequencial. Embora partilhe a convicção de que é muito positivo o balanço global da nossa concertação social desde 1984 até agora, não devo deixar de anotar que a Comissão tem falhado no cumprimento da periodicidade exigida pelo preceito regulamentar invocado.

O direito de participação tripartida tem a jusante uma responsabilização **comum quanto aos resultados concretos do processo concertativo**.

Não pretendo dizer com isto que é forçoso lograr-se acordos de concertação social todos os anos, como é evidente! Afinal, o acordo é tão natural e legítimo quanto o é o desacordo, no pressuposto de que, num e noutro caso, o processo de negociação se tenha pautado por princípios e regras de ética negocial e por exigências de interesses não meramente egoístas e sectoriais.

O que quero expressar é apenas isto, e não mais do que isto: *«o tripartismo confronta-se com o imperativo veemente de ter de resultar: [...] Nenhum mecanismo institucional de negociação e de diálogo pode manter-se, a prazo, se ocorrer um bloqueio persistente ou uma conflitualidade permanente»*.

Acabo de transcrever palavras textuais do Director-Geral do BIT no seu relatório a Conferência Internacional do Trabalho deste ano. E com isso pretendo chamar a atenção para certos riscos.

A institucionalização normativa e orgânica do processo e a prática da concertação social no nosso País podem ser postas em causa, no futuro, se um ciclo alongado – sublinho, alongado – de desacordos e de conflitos entre as partes sobrevier. Paralelamente, se a concertação social não for acolhida por outros agentes políticos e por outros actores económicos e sociais do País como uma questão institucional merecedora de vasto consenso (portanto, resguardada de apetites, mesmo que legítimos, de outra natureza), há riscos patentes de turbação, que seria imprudente esquecer.

Estou muito longe de ser pessimista a este respeito; mas tenho o dever de ser realista. E alguns sinais devem ser tomados em devida conta.

Baseando-me em dados estatísticos do MESS, constato que o número de convenções colectivas de trabalho baixou de **430** em 1992 para **298** em 1993. Os trabalhadores por elas abrangidos foram **um milhão e seiscentos mil** em 92, diminuindo expressivamente para pouco mais de **novecentos mil no ano passado**.

Ao invés, olhando-se para as estatísticas correspondentes ao período compreendido entre 1984 e 1992, verifica-se uma nítida tendência para o aumento paulatino do número de convenções colectivas e dos trabalhadores por elas abrangidos.



Não pretendo estabelecer por esta forma simplista uma correlação directa e nítida entre a concertação social e o número de convenções colectivas de trabalho. Com efeito, mesmo nos anos em que se frustrou a vigência da concertação social – 1989 e 1990 –, não se detecta uma variação negativa palpável da contratação colectiva.

Em todo o caso, a queda monumental verificada em 1993, e algum emperramento já observável nas negociações colectivas deste ano, sobretudo no sector empresarial público, indiciam que o insucesso da concertação social em 93 e 94 pode estar agora a repercutir-se, agudamente, na contratação colectiva.

A própria UGT, aliás, não tem deixado de procurar evidenciar os efeitos positivos suscetíveis pelos acordos de concertação social nos domínios da melhoria dos salários e do desagravamento da taxa de desemprego, como se observa no mapa seguinte, da sua autoria:

ANO	INFLAÇÃO		SALÁRIOS NOMINAIS		SALÁRIOS REAIS	DESEMPREGO
	META	VERIFICADA	REFERENCIAL	VERIFICADOS		
1987	9%	9,4	Inf+Prod (Massa salarial)	14,0	+4,2%	7,3
1988*	6%	9,7	Inf+Prod (Massa salarial)	10,5	+0,7%	5,8
1991	11%	11,4	13,5% (Tabela)	17,7	+5,7%	4,1
1992	8,5%	8,9	10,75% (Tabela)	14,4	+5,4%	4,1=

\* Denunciado pela UGT a meio do ano

As razões da situação verificada nos dois últimos anos não serão, por certo, divorciáveis do agravamento do clima económico e social que também entre nos se instalou nestes anos.

Quando a economia arrefece, o desemprego aumenta e as receitas orçamentais se retraem, é instintivo sentir que a concertação social torna-se mais difícil. Mas isto conduz-me, justamente, a questão de perguntar se, ao fim e ao cabo, a concertação social funciona apenas em épocas de crescimento e de consequente e necessária partilha mais justa do rendimento nacional pelos trabalhadores – ou seja, em períodos de maiores facilidades.

A minha resposta é «não»! E é não, porque o maior e mais árduo combate da concertação social encontra-se, do meu ponto de vista, não tanto quando a situação de um país decorre sob o signo do crescimento e do desenvolvimento generalizados, mas, sobretudo e ao invés, quando as dificuldades são grandes, os problemas agudos e os desafios do futuro são tremendos.

Pode constatar-se, aliás, que em vários países europeus a celebração de acordos concertativos teve lugar, exactamente, em e por causa de períodos de crise económica, financeira e social. Governos e parceiros sociais perceberam, então, tornar-se imperativo um esforço conjunto na adopção de medidas susceptíveis de fazer sair os seus países da crise em que

mergulhavam. Frequentemente, por isso, os acordos de concertação polarizaram-se em políticas de forte contenção salarial, requeridas às centrais sindicais como contrapartida para a superação das dificuldades.

Curiosamente, em Portugal, se se exceptuar o texto consensualizado no antigo Conselho Permanente da Concertação Social a propósito do «Programa de Recuperação Financeira e Económica», assinado em Setembro de 1984 (que, de algum modo, pode ser encarado como um acordo concertativo), verifica-se que todos os outros acordos de concertação social foram negociados e subscritos em e para anos de clara expansão económica. Por isso, e como se deduz do mapa atrás inserto, constatou-se sempre aumento de salários nominais e reais e baixa do desemprego.

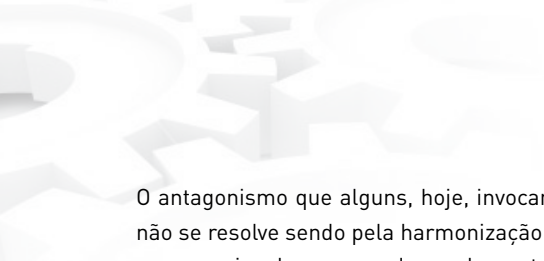
Não pode ignorar-se, ademais, que os acordos negociados a partir de 1987 não se limitaram a estabelecer metas de inflação estimada e correspondentes referenciais salariais para a contratação colectiva. O seu conteúdo, em particular no caso do AES de 1990, ultrapassou sempre o domínio da política salarial. Não podem considerar-se, portanto, bem pelo contrário, pactos sociais para a superação de situações de crise, que não se verificavam.

É nos factores endógenos, e no potencial dos recursos humanos nacionais, que o nosso futuro colectivo tem de ser ganho. A concertação social tem aqui um papel verdadeiramente determinante. Com ela, as vias do desenvolvimento serão mais fáceis, ou menos difíceis se se preferir. Sem ela, serão, decerto, muito mais custosas de percorrer.

Se estou certo no que afirmo, devo então acrescentar que se justifica e impõe uma evolução qualitativa nos métodos e no conteúdo da nossa concertação social. Para desempenhar o papel de agente catalizador de esforços e vontades colectivas, e para cumprir o estatuto de maioria de verdadeira **concertação estratégica**, é preciso que ela abarque o conjunto das políticas de desenvolvimento, e não apenas a política salarial e de trabalho, «stricto sensu».

No xadrez extremamente difícil e melindroso em que se joga o crescimento da nossa economia, a competitividade das nossas empresas e de outras instituições, a redefinição das funções do Estado, o reequacionamento dos sistemas de protecção social e o reequilíbrio do mercado de emprego, a concertação social estratégica tem, doravante, quiçá, o seu maior desafio de sempre.

Acredito que o não vai perder. Mas não pode perder tempo. Se o alcançar, talvez seja apropriado dizer-se que pela concertação social passou a efectivação do direito fundamental ao trabalho, através do direito **do** trabalho negociado.



O antagonismo que alguns, hoje, invocam entre o direito do trabalho e o direito **ao** trabalho, não se resolve sendo pela harmonização entre ambos. Tão perigoso seria um vazio legislativo e convencional no campo da regulamentação das relações e condições de trabalho (porque se reabriria a porta à lei da selva), como nefasto seria um ordenamento normativo do trabalho que se erigisse como obstáculo ao direito ao trabalho, enquanto direito fundamental de cada um e todos os homens.

Aqui, estará, porventura, a tarefa mais árdua e o objectivo mais nobre da concertação social: **ajudar a garantir a aspiração imemorial da dignidade humana, através do direito e do dever do trabalho.**





## Reflexões Finais

### **OIT-Portugal: uma relação com história, uma relação com futuro** **O trabalho no futuro: contextualizando a relação entre Portugal e a OIT<sup>1</sup>**

HELENA ANDRÉ<sup>1</sup>

Começo por felicitar o escritório da OIT de Lisboa, pela feliz iniciativa de publicar um conjunto de textos sobre Portugal e a sua relação com a OIT, neste ano de Centenário da Organização. Será um testemunho importante nesta aventura comum de 100 anos, com altos e baixos, dependendo da fase política, económica e social de Portugal.

Mas não é sobre isso que quero escrever. Quero aproveitar a oportunidade que me deram, através do convite que muito me honrou, para dedicar algumas linhas ao percurso da OIT ao longo destes 100 anos na sua ação incansável pela justiça social e sobre os desafios com que estamos confrontados nos nossos dias.

Deste modo, a celebração do Centenário da OIT, neste ano de 2019, será dedicada a rever o seu legado ao longo dos seus 100 anos de história, mas, sobretudo para preparar o futuro. 2019 é, particularmente, um ano para olhar para o futuro, definir a forma como a OIT poderá continuar a promover o seu mandato em prol da justiça social e do trabalho digno, assente nas normas internacionais do trabalho, no tripartismo e no diálogo social.

Entender as origens de um mandato tão ambicioso implica relembrar as circunstâncias que levaram à criação da OIT.

---

<sup>1</sup> Texto inédito, preparado para esta publicação.

<sup>2</sup> Diretora da ACTRAV/OIT.

Fundada em 1919, como parte do Tratado de Versailles, que pôs fim a quatro anos de grande sofrimento da I Guerra Mundial, a OIT é o resultado de grandes pressões, exercidas em particular pelos movimentos sindicais e sociais da época, que defendiam o estabelecimento de normas internacionais do trabalho que contribuíssem para melhorar as condições de trabalho desumanas, resultantes da introdução da revolução industrial do século XIX.

Portugal, país signatário do Tratado de Versailles, figura entre os membros fundadores da OIT.

Na sua qualidade de agência pertencente à então recentemente criada Liga das Nações, o mandato da OIT foi estabelecido em prol da luta pela justiça social, como forma de garantir a paz duradoura, numa época em que uma grande parte do mundo estava em conflito. A OIT é a única organização tripartida a nível internacional que deu voz aos trabalhadores e trabalhadoras durante duas guerras mundiais, grandes depressões e crises financeiras.

O preâmbulo da Constituição da OIT, aprovada em 1919, afirmava o seguinte:

“Considerando que só se pode fundar uma paz universal e duradoura com base na justiça social;

Considerando que existem condições de trabalho que implicam, para grande parte das pessoas, a injustiça, a miséria e as privações, o que gera um descontentamento tal que a paz e a harmonia universais são postas em risco, e considerando que é urgente melhorar essas condições: por exemplo, relativamente à regulamentação das horas de trabalho, à fixação de uma duração máxima do dia e da semana de trabalho, ao recrutamento da mão-de-obra, à luta contra o desemprego, à garantia de um salário que assegure condições de subsistência adequadas, à proteção dos trabalhadores contra doenças gerais ou profissionais e contra acidentes de trabalho, à proteção das crianças, dos jovens e das mulheres, às pensões de velhice e de invalidez, à defesa dos interesses dos trabalhadores no estrangeiro, à afirmação do princípio “salário igual para trabalho de igual valor”, à afirmação do princípio da liberdade sindical, à organização do ensino profissional e técnico e outras medidas análogas;

Considerando que a não adoção, por parte de qualquer nação, de um regime de trabalho realmente humano se torna um obstáculo aos esforços de outras nações empenhadas em melhorar o futuro dos trabalhadores nos seus próprios países”.

Quando revisitamos estes textos identificamos imediatamente as semelhanças com os desafios com que nos confrontamos hoje. Vivemos num mundo globalizado, e apesar de progressos consideráveis em muitas áreas do desenvolvimento humano, económico e social, ainda há muito a fazer sobretudo ao nível da ação tripartida, envolvendo governo, sindicatos e empregadores, em muitas partes do mundo. Daí a importância da Justiça como elemento fundamental do desenvolvimento harmonioso das nossas sociedades.

Após a sua fundação, rapidamente a OIT demonstrou a sua capacidade em aprovar normas internacionais do trabalho. Nos seus dois primeiros anos de existência, aprovou nove convenções e dez recomendações. Pela primeira vez, assistimos à regulação a nível internacional de matérias tão importantes como o tempo de trabalho, proteção na maternidade ou trabalho infantil, instrumentos que foram tão fundamentais no momento da sua aprovação, como o continuam a ser nos dias de hoje.

Em 1926 foi criada uma Comissão de Peritos para supervisionar a aplicação das normas da OIT. Decisão importante, três anos antes da Grande Depressão de 1929 que viria a ter consequências desastrosas para a Europa e para o mundo em geral.

Com o eclodir da II Guerra Mundial e na iminência de a guerra poder chegar a Genebra, a OIT mudou a sua sede para Montreal, em 1940.

Em 10 maio 1944, foi aprovada por 41 países a Declaração de Filadélfia, alargando o compromisso pela justiça social que já figurava na Constituição e que representa a base do trabalho da OIT até aos nossos dias.

E estes princípios fundamentais afirmam que:

“o trabalho não é uma mercadoria” e que “todos os seres humanos, qualquer que seja a sua raça, a sua crença ou o seu sexo, têm o direito de efetuar o seu progresso material e o seu desenvolvimento espiritual em liberdade e com dignidade, com segurança económica e com oportunidades iguais”.

Nos nossos dias, vemos que princípios como “o trabalho não é uma mercadoria” ou “o direito de efetuar o seu progresso material e o seu desenvolvimento espiritual em liberdade, com dignidade e oportunidades iguais” ... continuam a ser tão cruciais.

Desde 1946, a OIT é uma das agências especializadas das Nações Unidas tendo hoje um total de 187 estados-membros. E é com grande orgulho que podemos afirmar que ao longo dos seus 100 anos de existência, a OIT leva o seu mandato ambicioso de promoção da justiça social a todos os cantos do globo.

Muitos dos desafios enfrentados pelo mundo do trabalho ao longo dos últimos 100 anos continuam atuais.

Mas aos velhos desafios juntam-se muitos e novos desafios.

A globalização e os avanços tecnológicos estão a alterar profundamente a organização do trabalho e da produção numa escala sem precedentes.

Economias mais interligadas e interdependentes, níveis de crescimento mais importantes, economias emergentes, a liberalização gradual do comércio, têm tido efeitos negativos na qualidade do emprego e, em muitos países, na proteção dos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras, sobretudo a liberdade de associação.

As alterações demográficas, com países a envelhecer e outros com populações maioritariamente jovens. O efeito que têm na maior mobilidade dos povos, quer dentro dos próprios países, quer entre países e regiões, com os fenómenos crescentes de migrações desordenadas a provocar novas tensões entre os povos e as diferentes regiões do mundo.



As alterações climáticas e a necessidade de promover transições justas. A Agenda do Clima de Paris detém uma enorme relevância, apesar de todos termos a consciência que só alguns, poucos, estão verdadeiramente a desenvolver esforços para travar o aquecimento global e as suas consequências nas pessoas, nas economias e no desenvolvimento sustentado, sustentável e inclusivo a que deveríamos ambicionar.

O impacto da revolução digital e as suas consequências nas sociedades, nos estilos de vida e padrões de consumo, no mundo do trabalho. Assistimos a uma fragmentação da produção e do próprio trabalho. Às alterações nas relações de emprego, ou das linhas cinzentas entre trabalho autónomo, trabalho subordinado ou trabalho autónomo com dependência económica.

O Taylorismo, termo que usávamos para caracterizar o sector manufactureiro, transformou-se em taylorismo digital, dominando, cada vez mais, as indústrias de serviços em todo o mundo.

Falamos dos desafios colocados pelo trabalho nas “plataformas”, na “uberização” da economia, como resultado direto das novas tecnologias. Debates os efeitos negativos desses mercados nos salários, nos direitos laborais, nas condições de trabalho, na saúde e segurança, na proteção social dos trabalhadores e trabalhadoras. Nestas plataformas é cada vez mais difícil para os sindicatos organizarem trabalhadores ou identificar qual o empregador com quem se pode negociar. Estas alterações dos modelos de relações industriais tradicionais representam um enorme desafio para as organizações sindicais e empresariais tradicionais.

Falamos com receio dos possíveis efeitos da automação e da robotização, que poderão substituir os trabalhadores, o risco de desemprego de massa, aumentando ainda mais as desigualdades entre os que beneficiam das novas tecnologias e os que não têm acesso. Mas estes não são receios novos.

O que é urgente discutir é como serão usadas as novas tecnologias para complementar e não substituir os trabalhadores.

Alguns argumentam que o que se passa no mundo do trabalho poderá conduzir a níveis de maior eficiência para as empresas, maior flexibilidade para os trabalhadores, pode favorecer as economias emergentes. Mas o que também é inegável é que contribui para aumentar as desigualdades, gerar novas e diversas formas de trabalho precário, com consequências profundas para as políticas e instituições criadas para promover a justiça social e o trabalho digno para todos.

E inevitavelmente a erosão da relação de emprego formal desafia os governos e os parceiros sociais, e a sua capacidade em definirem em diálogo as novas formas de governança do trabalho.

As questões são complexas. Como garantir o respeito da legislação do trabalho, por exemplo, relativo ao salário mínimo, ou a níveis básicos de segurança social, incluindo o acesso ao subsídio de desemprego, ou ainda pensões dignas para todos os trabalhadores independentemente da sua relação de trabalho?

Como garantir que o acesso à formação ao longo da vida é um direito para todos?

Para as organizações sindicais, como alargar a cobertura coletiva a todos os que não têm uma relação de trabalho formal, os trabalhadores “invisíveis”?

Resumindo, como garantir que a proteção dos trabalhadores que a OIT tem promovido ao longo dos seus 100 anos de existência, continue a ter o mesmo impacto, não deixando ninguém pelo caminho?

Muitas destas questões são abordadas no relatório publicado pela OIT, em 22 de janeiro de 2019, intitulado “Trabalhar para um Futuro Melhor”, marcando o início das celebrações do Centenário. Este relatório foi elaborado por uma Comissão Mundial independente, composta por 25 peritos de todas as regiões do mundo e com experiências variadas, interesses distintos, perspetivas diferentes, mas todos experientes em matérias relacionadas com o mercado de trabalho. A Comissão Mundial foi copresidida pelo Primeiro Ministro da Suécia, Stefan Löfven, e pelo Presidente da África do Sul, Cyril Ramaphosa.

Os membros da Comissão propõem uma agenda centrada no ser humano, procurando reforçar os princípios e os valores da Constituição e da Declaração de Filadélfia da OIT, reafirmando que o trabalho não é uma mercadoria a ser comercializada ao preço mais baixo e que os direitos dos trabalhadores são fundamentais para que todos na sociedade tenham acesso ao trabalho digno.

Os três pilares de ação propostos procuram responder aos desafios atuais e futuros do mundo de trabalho.

O primeiro concentra-se na necessidade de aumentar o investimento nas capacidades das pessoas, com a criação do direito universal a uma aprendizagem ao longo da vida, que permita às pessoas adquirir competências, reconversão e requalificação profissional para poderem enfrentar as transições ao longo da vida; reforçar a universalidade e a acessibilidade à proteção social e transformar a igualdade de género numa realidade.

O segundo propõe aumentar o investimento nas instituições do trabalho, propondo a criação de uma garantia de trabalho universal, que cubra todos os trabalhadores independentemente do seu acordo contratual ou situação laboral.

E finalmente, o terceiro, diz-nos que é fundamental aumentar o investimento no trabalho digno e sustentável, alinhando os investimentos transformadores com a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento sustentável.

Mas o relatório vai mais longe, voltando a por na agenda dos governos, empregadores e trabalhadores a necessidade fundamental de revitalizar o contrato social. Na prática, isto significa a necessidade de uma ação comprometida por parte dos governos, das organizações de empregadores e de trabalhadores. Significa ainda que estes atores devem revitalizar o contrato social que proporciona aos trabalhadores uma participação justa no progresso económico, o respeito pelos seus direitos e a proteção contra riscos em troca da sua contribuição permanente para a economia.

E reforça a importância do diálogo social, como instrumento fundamental para garantir a relevância deste contrato na gestão das mudanças em curso, afirmado que todos os atores do mundo do trabalho devem participar plenamente nesse diálogo, sendo a voz dos muitos milhões de trabalhadores e trabalhadoras atualmente excluídos.

Este relatório serviu de base para as discussões tripartidas da CIT, onde foi aprovada, em 21 junho 2019, a Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho, roteiro para a atuação futura da OIT.

A Declaração recorda e reafirma os fins, objetivos, princípios e mandato estabelecidos na Constituição da OIT e na Declaração de Filadélfia, ao mesmo tempo que confirma o papel fundamental da ação contínua e concertada entre governos e representantes dos empregadores e trabalhadores, bem como a importância do multilateralismo para alcançar a justiça social e a democracia e para promover a paz universal e permanente.

Em traços gerais, as conclusões da Conferência, plasmadas na Declaração retomam muitas das propostas e argumentos avançados pela Comissão Global no seu relatório. Não podemos esquecer que este é o resultado de uma negociação tripartida onde a linguagem usada, os termos abordados ou os acordos estabelecidos não gozam da mesma liberdade que a Comissão teve no seu trabalho.

A Declaração estabelece as grandes linhas de orientação e de trabalho para a OIT nos próximos anos. Uma primeira consequência da mesma será traduzida nas propostas de Programa para os próximos dois anos, a serem discutidas pelos mandantes da organização. Temos, no entanto, todas e todos plena consciência de que transformar em ações práticas e consequentes todas as recomendações da Declaração sobre o futuro do trabalho necessitará de muitos anos. Mas também temos consciência da urgência no compromisso e na ação em prol da paz e da justiça social.

A Agenda 2030 das Nações Unidas necessita de tomar como sua a Declaração do Centenário da OIT. A sua implementação só poderá ter sucesso se priorizar uma abordagem centrada nas pessoas, através do investimento nas mesmas, nas instituições do mercado de trabalho e no desenvolvimento sustentável. O pleno emprego, o emprego produtivo, o crescimento económico inclusivo e o trabalho digno para todos não serão viáveis sem as normas internacionais do trabalho, o diálogo social e o tripartismo.

Portugal será chamado, como todos os outros Estados Membros da OIT e das Nações Unidas a agir para o sucesso desta agenda. A sua longa experiência e tradição de diálogo e concertação social, mesmo em tempos de crise, podem e devem ser um exemplo para outros países.

O diálogo social está presente num dos quatro princípios e direitos fundamentais no trabalho constantes da Declaração da OIT de 1998, designadamente o da liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva. As convenções 87, (1948) sobre liberdade sindical e a proteção do direito sindical, e 98 sobre o direito de sindicalização e negociação coletiva (1949) estabelecem este princípio e direito.

Como sabemos em Portugal, o diálogo social não é uma opção, mas sim uma obrigação.

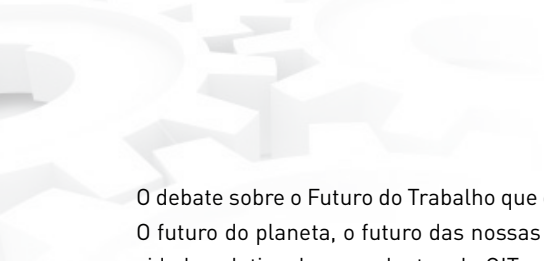
Tem sido fundamental para construir a confiança entre atores sociais e políticos, entre organizações de empregadores e trabalhadores e governos. Foi fundamental para ajudar o país a iniciar a sua recuperação económica, demonstrando que a receita do sucesso não pode assentar na flexibilidade do mercado de trabalho e na desproteção dos trabalhadores e trabalhadoras.

E mais importante do que tudo, a compreensão de que diálogo e concertação sociais não têm que ser sinónimo de consenso a qualquer custo ou sobre todas as matérias. A importância da negociação coletiva não pode ser descurada.

Há um longo caminho percorrido, mas há a consciência que o que falta percorrer é extremamente desafiante para atingir o trabalho digno para todas e para todos, para continuar a defender os direitos sociais, os direitos de associação e de negociação.

Como afirmo neste artigo, lidar com os desafios demográficos e climáticos, com as consequências da globalização numa economia pequena e aberta como a de Portugal, com os fluxos migratórios, com a digitalização da economia, com o desafio da educação e das competências, da inclusão social, da pobreza, num contexto de crescente precariedade do trabalho, e de aumento das desigualdades, num mercado de trabalho altamente segmentado, não é tarefa fácil.

Requer um modelo de relações sociais e industriais que tem de ser desenvolvido e acarinhado de uma forma permanente, com parceiros ativos, participativos, autónomos e responsáveis.



O debate sobre o Futuro do Trabalho que queremos não se esgota no ano do Centenário da OIT. O futuro do planeta, o futuro das nossas sociedades, o futuro das pessoas, depende da capacidade coletiva dos mandantes da OIT em continuar a agir no interesse do coletivo, no pleno respeito pelo indivíduo.

Faço votos para que todas e todos estejamos à altura dos desafios.



Rua Américo Durão, n.º 12 A - 1900-064 Lisboa (Portugal)  
Tel.: 00 351 21 317 34 40/9 · Fax.: 00 351 21 314 01 49  
[www.ilo.org/lisbon](http://www.ilo.org/lisbon)