



100
1919-2019
JUSTIÇA SOCIAL
TRABALHO DIGNO

OIT e PORTUGAL

100 anos de História



OIT e Portugal

100 anos de História

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2019

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

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

OIT e Portugal. 100 anos de História.

Bureau Internacional do Trabalho – Genebra: BIT, 2019

Coordenação: António Casimiro Ferreira

Coordenação editorial: Fernando Sousa Jr.

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

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

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

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

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

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

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

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

Autores/as:

António Casimiro Ferreira (coord.)

Albert Thomas

Albertina Jordão

Carlos Castro Almeida

Cristina Rodrigues

Helena André

Henrique Nascimento Rodrigues

Irina Bettencourt Pereira

Joaquina Cadete Phillimore

José Pedro Monteiro

Mafalda Troncho

Maria Josefina Leitão

Maria Liseta Caetano

Maria Teresa Paccetti

Marina Pessoa Henriques

Miguel Bandeira Jerónimo

Paulo Bárcia

Paulo Feliciano

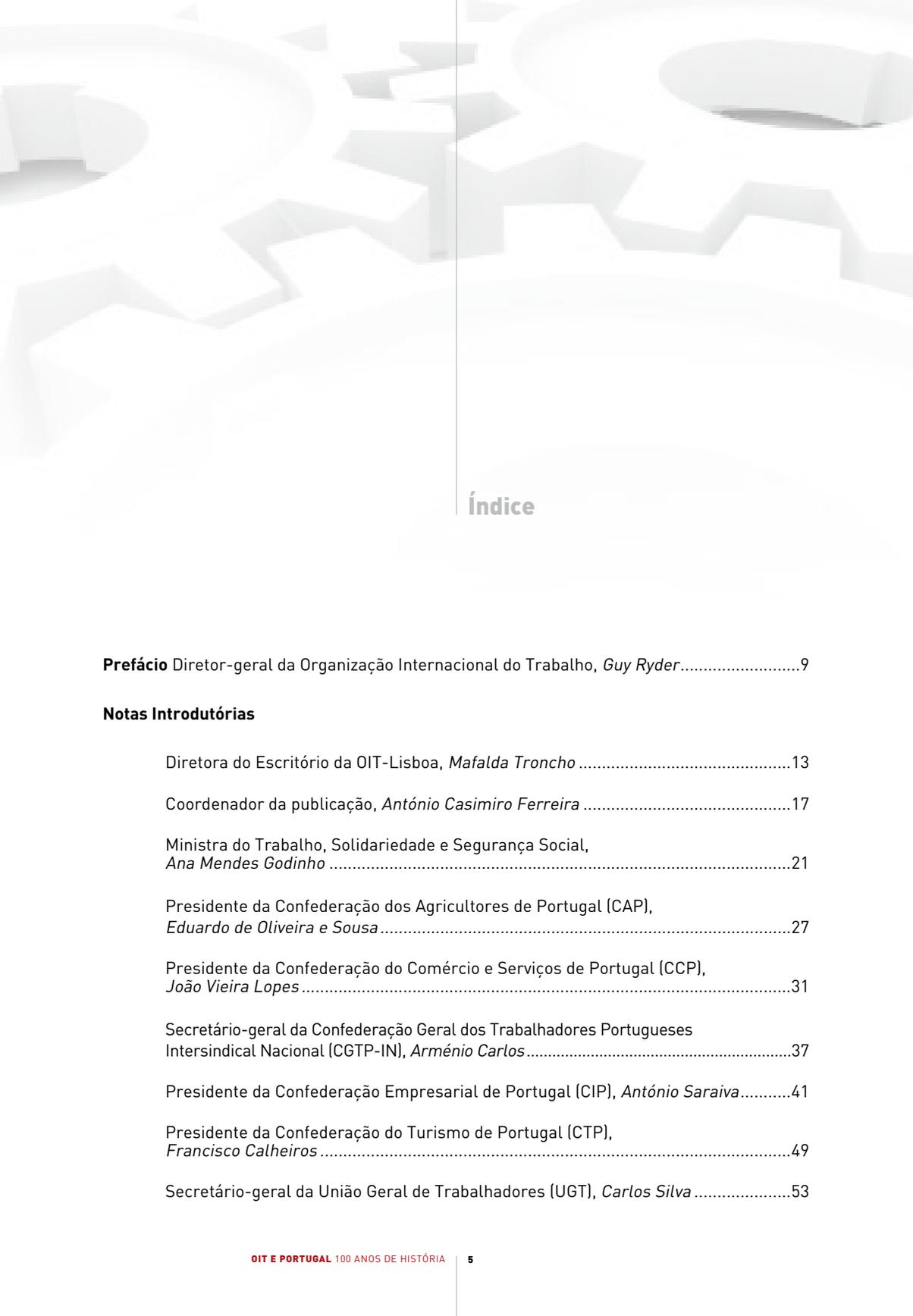
Pedro Almeida Ferreira

Rui Gonçalves da Silva

Teresa Maneca Lima

Vitor Moura Pinheiro





Índice

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

Notas Introdutórias

Diretora do Escritório da OIT-Lisboa, <i>Mafalda Troncho</i>	13
Coordenador da publicação, <i>António Casimiro Ferreira</i>	17
Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, <i>Ana Mendes Godinho</i>	21
Presidente da Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP), <i>Eduardo de Oliveira e Sousa</i>	27
Presidente da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP), <i>João Vieira Lopes</i>	31
Secretário-geral da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses Intersindical Nacional (CGTP-IN), <i>Arménio Carlos</i>	37
Presidente da Confederação Empresarial de Portugal (CIP), <i>António Saraiva</i>	41
Presidente da Confederação do Turismo de Portugal (CTP), <i>Francisco Calheiros</i>	49
Secretário-geral da União Geral de Trabalhadores (UGT), <i>Carlos Silva</i>	53



Parte I Diálogos na História

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



Parte II Da consolidação da democracia à agenda do trabalho digno

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



Parte III Áreas laborais e o papel da OIT

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

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 OIT¹

ANTÓNIO CASIMIRO FERREIRA²
IRINA BETTENCOURT PEREIRA³
MARINA PESSOA HENRIQUES⁴

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,

¹ 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

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

³ 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.

⁴ 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 portugueses.

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.⁵ 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.⁶ 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

⁵ 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.

⁶ 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 informação⁷: processos das queixas/reclamações dos arquivos do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social⁸; Boletins Oficiais do *Bureau International du Travail* (BIT) anuais (1960 a 2007); e o sítio electrónico da OIT⁹.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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 social¹⁰.

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 justa¹¹. Neste contexto, em 1998, foi adoptada a Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho

¹⁰ 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).

¹¹ 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.¹² 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).¹³

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 Sindical¹⁴.

¹² 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).

¹³ 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).

¹⁴ 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

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).

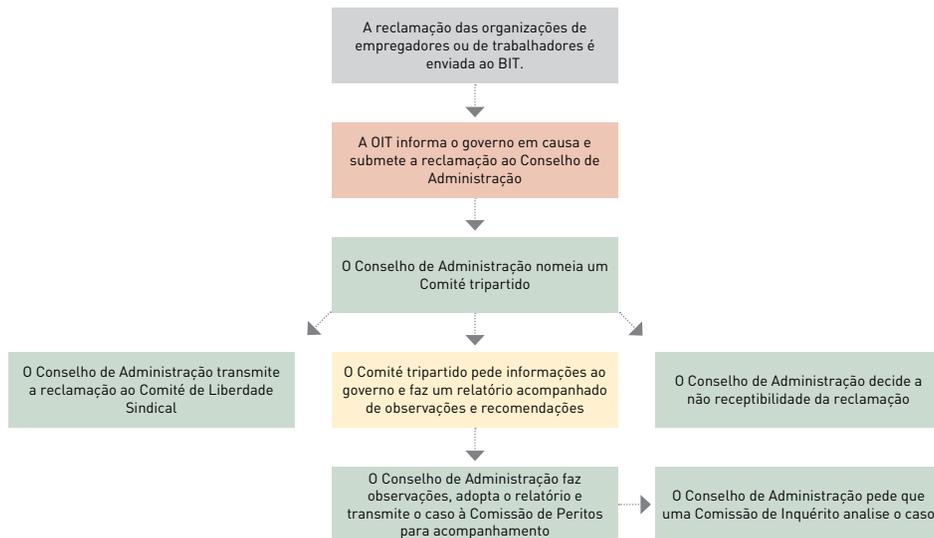
Para além de existirem três órgãos de controlo especial, os procedimentos das queixas e das reclamações não são exactamente iguais. O procedimento das reclamações é regulado pelos artigos 24.º e 25.º da Constituição da OIT. É conferido o direito às organizações profissionais de empregadores ou de trabalhadores, de apresentar uma reclamação ao Conselho de Administração do BIT¹⁵ “nos termos da qual um dos Membros não assegurou de forma satisfatória

¹⁵ 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)¹⁶. 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 reclamação¹⁷.

Figura 1 – Procedimento da reclamação



Fonte: OIT

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

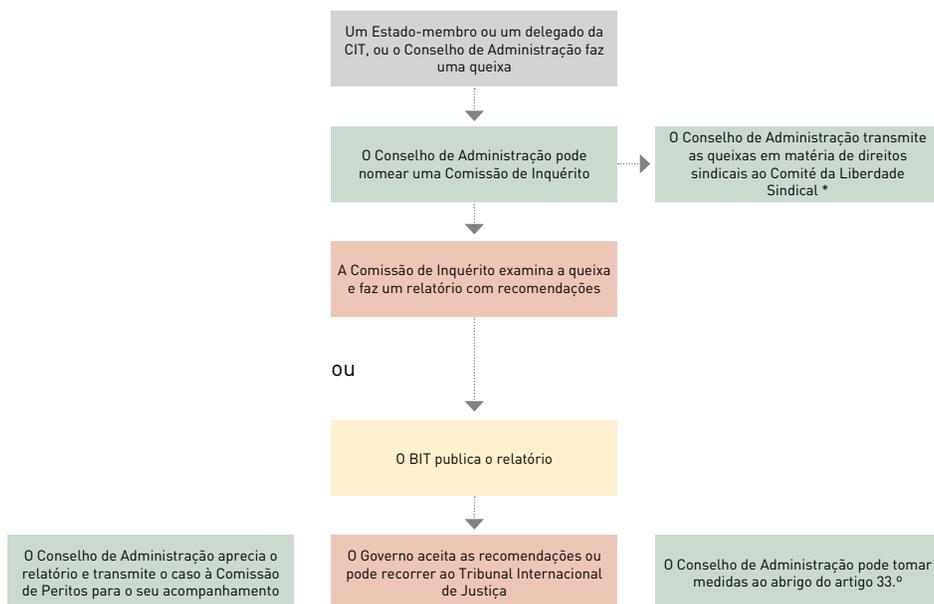
Depois de receber a queixa, o Conselho de Administração pode nomear uma Comissão de Inquérito composta por três membros independentes, que irá proceder a uma análise aprofundada da queixa, de modo a formular recomendações quanto às medidas a tomar para resolver o conflito em causa. Se um país se recusar 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 ¹⁸.

¹⁸ Adaptado de *As Regras do Jogo* (OIT, 2007b: 83-85)

Figura 2 – Procedimento das queixas



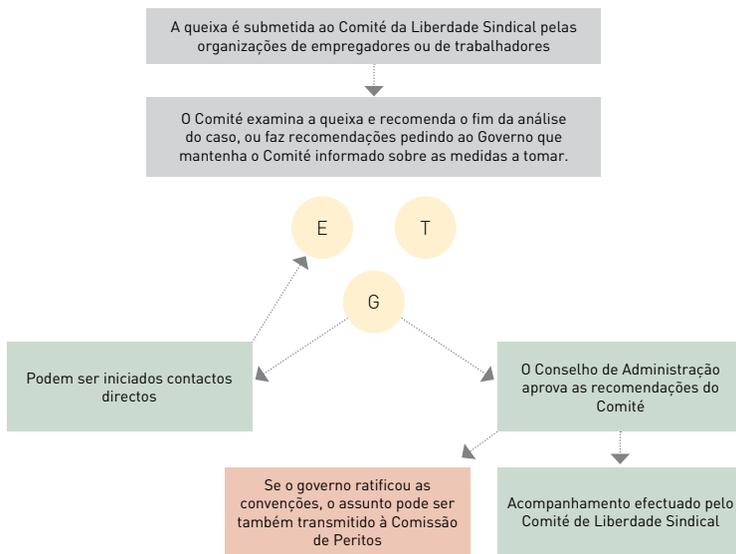
Fonte: OIT

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 diagrama¹⁹.

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 2007²⁰. 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

¹⁹ Adaptado de *As Regras do Jogo* (OIT, 2007b: 83-85).

²⁰ 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)²¹ e que foram submetidas à consideração do Conselho de Administração²².

Quadro 1 – Queixas e Reclamações, União Europeia (15)²³

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

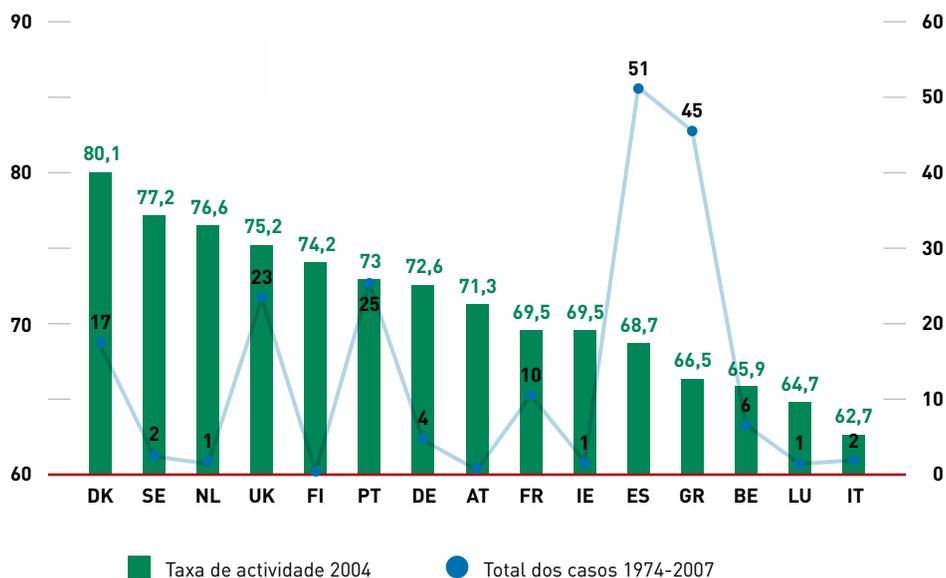
Tendo por base o objectivo da análise comparativa para os países da UE-15, apresentam-se a seguir os resultados de alguns cruzamentos estatísticos relativamente às queixas e reclamações. No gráfico seguinte pode observar-se o número total de queixas e reclamações registadas entre 1974 e 2007 e as taxas de actividade dos países da UE-15 em 2004.

²¹ 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).

²² 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.

²³ 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)



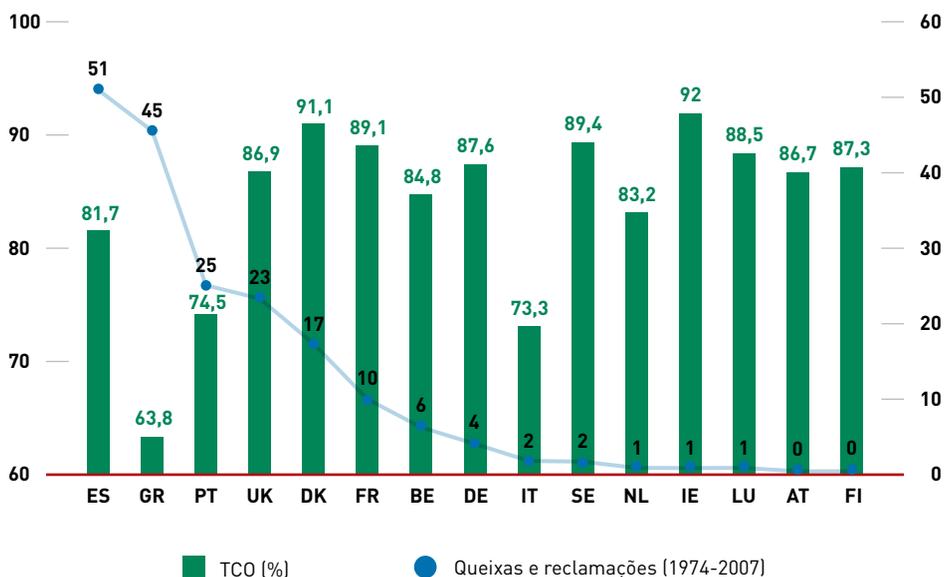
Fonte: Cálculos próprios com base em OIT e DGERT/MTSS; Eurostat

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 trabalho²⁴ 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 internacionais²⁵ 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.²⁶ 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).

²⁴ 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).

²⁵ Por exemplo, por parte da Federação Sindical Mundial (FSM), antiga confederação sindical com expressão na Ásia, América Latina e África.

²⁶ 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).²⁷

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, Portugal²⁸

Total	Tipo de processo	Actores		Casos arquivados
Total de processos: 53	Reclamações: 20	Organizações sindicais: 20	3	Total de arquivamentos: 7
	Queixas: 33	Entre países: 1 (Portugal; Gana)	-	
		Org. sindicais: 32	4	

Fonte: Cálculos próprios com base em OIT; DGERT/MTSS

²⁷ 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).

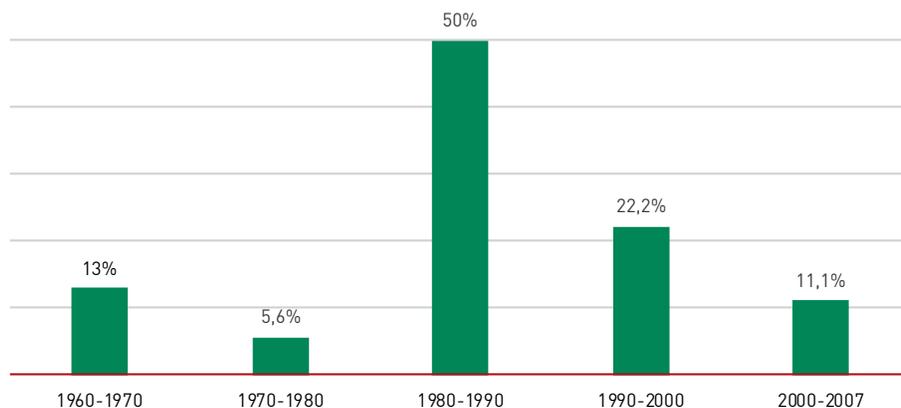
²⁸ Neste levantamento ficou excluída a única queixa que Portugal apresentou contra um país, a Libéria, a 31 de Agosto de 1961 por incumprimento da convenção Nº29 do Trabalho Forçado. Não foi incluída, pois estamos a nível das queixas contra o governo português, por incumprimento das convenções da OIT.

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).

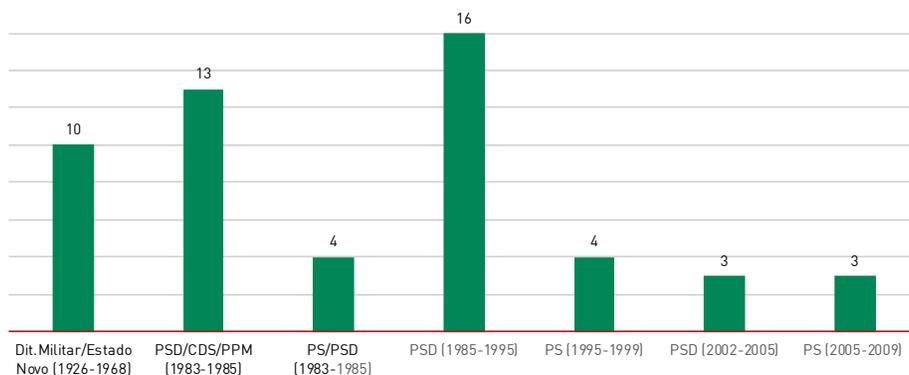
Para além destes factores que enfraquecem a acção reivindicativa dos trabalhadores acentua-se o pluralismo sindical e a competição entre a CGTP-IN e a UGT. Todos estes elementos concorrem para a hipótese de que as queixas apresentadas à OIT tenham funcionado como uma “válvula de segurança” da conflitualidade 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, Portugal²⁹ (n=53)

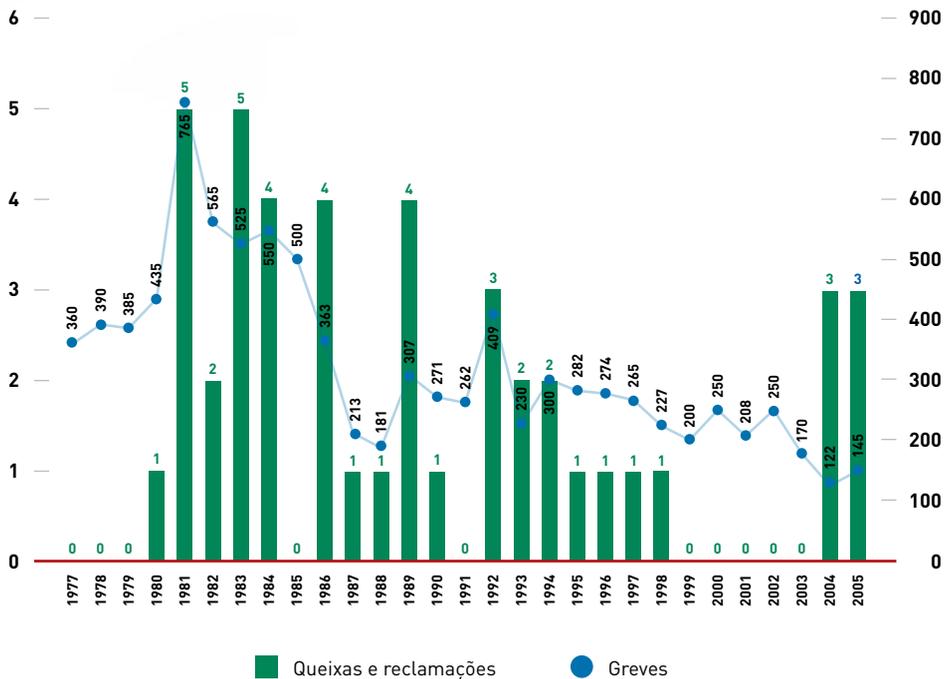


Fonte: Cálculos próprios com base em OIT; DGERT/MTSS; Portal do Governo

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).

²⁹ 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 fundamentais³⁰. 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

³⁰ 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 processos³¹ (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. ³²	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 OIT³³. 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

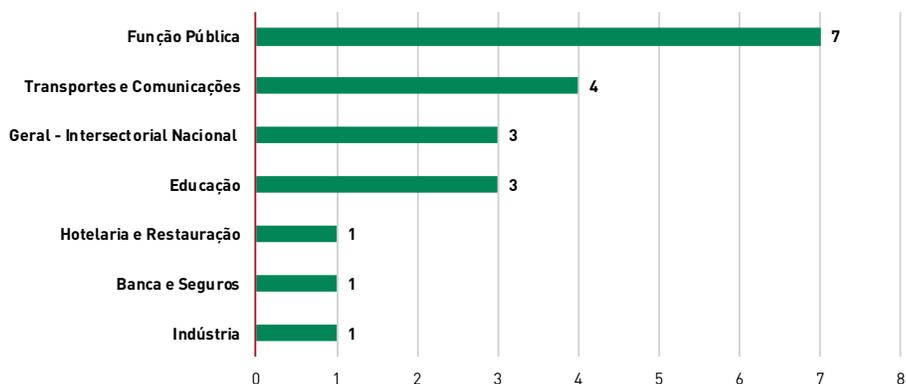
³¹ Incluí-se o conjunto dos casos que foram também arquivados. Considera-se que os 53 processos constituem o universo das queixas e reclamações.

³² Matérias tais como: Condições Gerais de Trabalho (salários, férias pagas), Discriminação, Trabalho forçado, Inspeção do trabalho.

³³ 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.³⁴ 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-temas³⁵:

³⁴ 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

³⁵ 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);

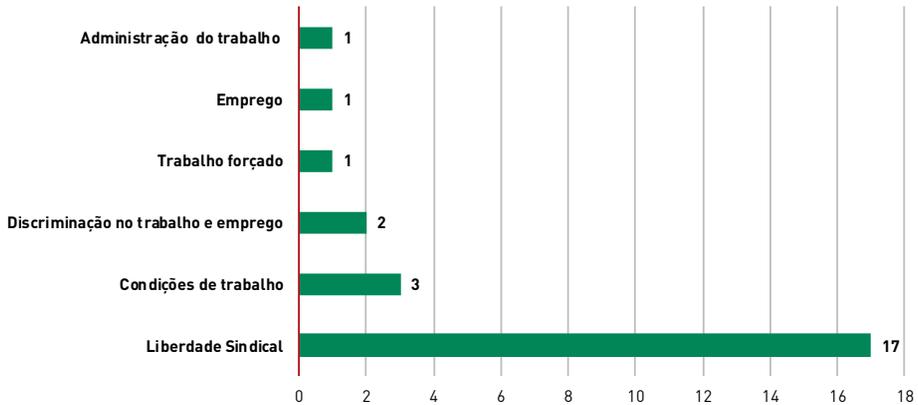
3) Obstáculos à negociação colectiva/IRCT (Instrumentos de Regulamentação Colectiva do Trabalho): as alegações foram de dois tipos: a) em contexto de negociações salariais dos funcionários públicos, onde se alegou que o Governo não dialogava com os parceiros sociais, interrompendo unilateralmente as 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, Portugal³⁶



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 1960-2007³⁷, podemos dizer que tomam três formas³⁸: 1) o arquivamento imediato, por desrespeito das condições de receptibilidade; 2) uma apreciação favorável ao Governo; 3) uma apreciação favorável à organização sindical³⁹. *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,

³⁶ O total destas reclamações não perfaz o universo das 20 reclamações, porque há reclamações que abordam mais do que um tema.

³⁷ 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 encontramos 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

³⁸ Cf. Processos de Queixas e Reclamações, arquivos da DGERT/MTSS; Boletins Oficiais do BIT,OIT

³⁹ 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 desapareceram⁴⁰.

⁴⁰ 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.⁴¹ 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.⁴² 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 trabalho⁴³.

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 Forçado⁴⁴. 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.

⁴¹ 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.

⁴² 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.

⁴³ Cf. *Boletim Oficial do BIT*, 1960; e *L’exercice des libertés civiles et des droits syndicaux en Angola, Mozambique et Guinée-Bissau*, BIT, 1973.

⁴⁴ 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 português⁴⁵. 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.

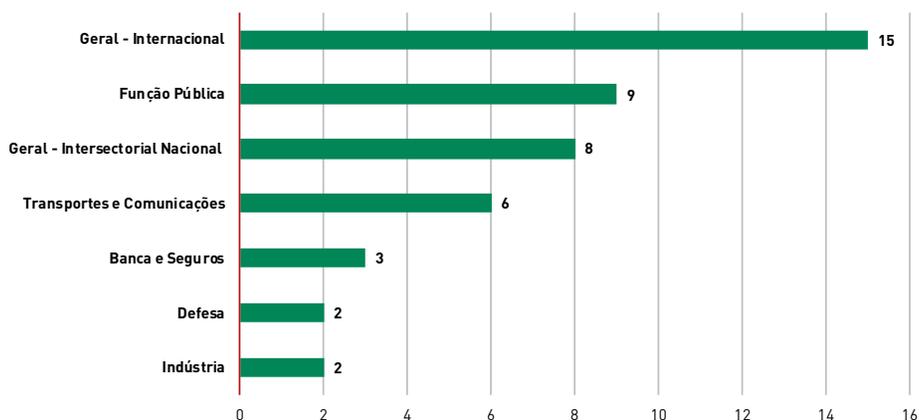
Uma análise ao sector económico e à estrutura das organizações sindicais que dirigiram as queixas à OIT entre 1960-2007, permite-nos constatar que, tal como aconteceu nas reclamações, destacam-se os sectores dos Transportes e Telecomunicações (através de sindicatos dos transportes marítimos, aéreos, rodoviários e telecomunicações) e o sector da Adminis-

⁴⁵ 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

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 sindical⁴⁶.

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 fundamentais⁴⁷: (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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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)⁴⁸; (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 quotas 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);

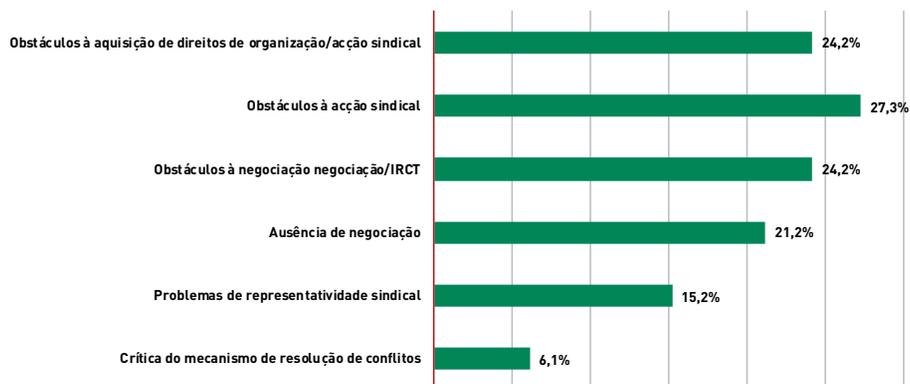
⁴⁸ De todas as queixas e reclamações para o caso português, os processos mais morosos foram o caso nº 266 que demorou cerca de 10 anos; e os casos nº 654 e 666 que demoraram cerca de 5 anos. Da análise do tempo que os processos costumam demorar podemos dizer que, em média, os processos demoraram entre 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

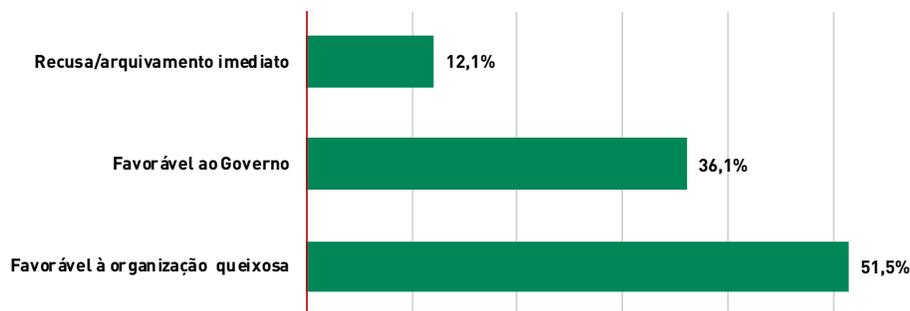


Fonte: Cálculos próprios com base em OIT; DGERT/MTSS

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.⁴⁹ 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).

⁴⁹ 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)