

OIT e PORTUGAL

100 anos de História



OIT e Portugal

100 anos de História

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2019

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

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

OIT e Portugal. 100 anos de História.

Bureau Internacional do Trabalho – Genebra: BIT, 2019

Coordenação: António Casimiro Ferreira

Coordenação editorial: Fernando Sousa Jr.

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

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

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

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

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

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

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

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

Autores/as:

António Casimiro Ferreira (coord.)

Albert Thomas

Albertina Jordão

Carlos Castro Almeida

Cristina Rodrigues

Helena André

Henrique Nascimento Rodrigues

Irina Bettencourt Pereira

Joaquina Cadete Phillimore

José Pedro Monteiro

Mafalda Troncho

Maria Josefina Leitão

Maria Liseta Caetano

Maria Teresa Paccetti

Marina Pessoa Henriques

Miguel Bandeira Jerónimo

Paulo Bárcia

Paulo Feliciano

Pedro Almeida Ferreira

Rui Gonçalves da Silva

Teresa Maneca Lima

Vitor Moura Pinheiro





Índice

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

Notas Introdutórias

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

Coordenador da publicação, *António Casimiro Ferreira*17

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

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

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

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

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

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

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



Parte I Diálogos na História

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



Parte II Da consolidação da democracia à agenda do trabalho digno

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



Parte III Áreas laborais e o papel da OIT

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

08

Parte II - Da consolidação da democracia à agenda do trabalho digno A Dimensão simbólica do Quadro de Referência da OIT nos Discursos Político-Parlamentares em Portugal¹

MARINA PESSOA HENRIQUES²

Resumo

Este artigo apresenta uma reflexão acerca do contributo da OIT para o alcance de maior justiça à escala global, no atual contexto de crise económica, de desemprego e de défice de trabalho digno, analisando as representações político-jurídicas da OIT na sua interação com a esfera político-parlamentar em Portugal, no sentido da identificação do efeito legitimador, ao nível nacional, das orientações normativas da OIT em matéria de política laboral. A influência da normatividade laboral produzida fora dos contextos e espaços nacionais manifesta-se em diversos aspetos, como se pode conferir pela capacidade de interferência dos princípios fundamentais da OIT, de que são indicadores as alusões à OIT nos discursos proferidos na Assembleia da República registados nos debates parlamentares. Assim, propõe-se uma interpretação qualitativa dos resultados obtidos ancorada na análise dos temas mais debatidos, de acordo com o contexto histórico em que ocorreram.

¹ O presente texto foi originalmente publicado, em 2016, na obra 100 Anos da Organização Internacional do Trabalho. O Centenário do Ministério do Trabalho: A Institucionalização da Regulação Laboral, Cadernos Sociedade e Trabalho, XVIII, pp. 15-28.

² Investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

Introdução³

O centenário da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que se comemora em 2019, constitui uma oportunidade única para refletir acerca do futuro do trabalho a partir da análise do mundo do trabalho tal como existe hoje, em que são evidentes os défices de trabalho digno, nomeadamente a negação de direitos no trabalho, a insuficiência de oportunidades de emprego de qualidade, a proteção social inadequada e a ausência de diálogo social. Esta realidade fica patente em números como os do desemprego global que atinge mais de 26 milhões de pessoas na Europa e cerca de 200 milhões de pessoas em todo o mundo, os 839 milhões de trabalhadores a ganhar menos de 2 dólares por dia (ILO, 2014b), os 2,3 milhões de trabalhadores que morrem anualmente em consequência de acidentes de trabalho e doenças profissionais (ILO, 2014a), os 21 milhões de vítimas de trabalho forçado (ILO, 2013a) ou os 168 milhões de crianças envolvidas em trabalho infantil (ILO, 2013b).

Este artigo analisa o papel desempenhado pela OIT na institucionalização da regulação laboral em Portugal, através da influência da sua normatividade e da capacidade de interferência dos princípios e direitos fundamentais consagrados na Constituição da OIT. O enfoque desta análise justifica-se, entre outras dimensões, pelo crescente protagonismo assumido pela OIT ao longo do processo de desnacionalização das reformas laborais e do direito do trabalho (Ferreira, 2012: 77-78), considerando-se que a aceitação conjugada da solução assente na autonomia dos Estados parece ter contribuído para uma política socio-laboral ao nível nacional, sendo o resultado mais visível da internacionalização do mundo do trabalho a crescente influência de fatores externos sobre os sistemas jurídico-laborais.

Reflete-se acerca da influência da normatividade laboral da OIT em Portugal, tomando como indicador as alusões à OIT nos discursos proferidos na Assembleia da República (AR) registados nos debates parlamentares, considerando que aqueles debates refletem a situação social vivida e são um bom indicador da interpenetração dos princípios gerais da OIT no sistema de relações laborais nacionais e das dinâmicas de relacionamento entre a OIT e Portugal.

Trata-se de uma análise exploratória centrada nas representações político-jurídicas da OIT na sua interação com a esfera político-parlamentar e a interrogação que se coloca é a de saber até que ponto o paradigma de governação laboral da OIT se faz sentir ao nível nacional, enquanto efeito de legitimação, no que diz respeito aos discursos parlamentares. A operacionalização metodológica seguida privilegiou uma abordagem quantitativa e qualitativa no que diz respeito à análise de conteúdo dos debates parlamentares em que se aludiu à OIT, entre 1976

³ Este texto resulta da comunicação apresentada na conferência «O Centenário do Ministério do Trabalho: A Institucionalização da Regulação Laboral», organizada pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL) e pelo Escritório da OIT em Lisboa, que teve lugar na FCSH-UNL, em maio de 2016. Uma versão desenvolvida e atualizada deste texto será incluída na tese de doutoramento que me encontro a redigir acerca do papel da OIT na transnacionalização da regulação laboral em Portugal (financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia - SFRH/BD/82521/2011).

e 2013, rastreando-se as principais temáticas e os atores sociais envolvidos, de acordo com a contextualização do momento histórico em causa.

O artigo encontra-se estruturado em dois pontos principais. Em primeiro lugar, apresenta-se uma breve discussão enquadradora da influência do padrão político-jurídico de referência da OIT, seguindo a perspetiva da sociologia do direito, disciplina que tem vindo a consolidar diferentes quadros teóricos e instrumentos metodológicos ajustados ao estudo das relações entre o direito e a sociedade. Em segundo lugar, toma-se como principal indicador as referências à OIT nos debates parlamentares, considerando a hipótese de configurarem uma situação de uso simbólico do direito, pelo seu papel enquanto mecanismo político de legitimação dos direitos laborais em causa, constituindo um indicador da importância da OIT na institucionalização da regulação laboral em Portugal.

1. A OIT e a institucionalização da regulação laboral em Portugal: Da soft law à agenda do trabalho digno

Na análise da influência da OIT na institucionalização da regulação laboral em Portugal e da dimensão simbólica do seu quadro de referência nos discursos político-parlamentares, privilegia-se a perspetiva da sociologia do direito cuja característica predominante é a interdisciplinaridade (Arnaud e Dulce, 1996), procurando contribuir para uma observação crítica da influência do sistema jurídico-normativo da OIT de acordo com a relação entre os seus princípios fundamentais e os desafios enfrentados pelo mundo do trabalho contemporâneo. Alude-se ao sistema político-jurídico da OIT de acordo com a perspetivação do direito enquanto instrumento de legitimação⁴, isto é, destaca-se a dimensão simbólica da função política do direito (Hespanha, 2007: 232), dada a sua utilização enquanto instrumento político de intervenção na esfera sociolaboral.

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

A centralidade da OIT no domínio da governação laboral e da promoção dos direitos humanos do trabalho justifica-se pela necessidade das normas do direito serem globalmente reconhe-

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

cidas e efetivamente aceites por forma a garantir direitos aos trabalhadores (Santos e Jenson, 2000: 20-21). Estruturando a sua ação em torno de padrões de trabalho internacionais e na convergência entre direitos humanos e direitos do trabalho, a OIT assume um carácter cosmopolita, na medida em que procura recuperar à escala global aquilo que, em termos de direitos do trabalho, se perdeu à escala nacional. Neste sentido, destaca-se a definição de direitos fundamentais do trabalho pela OIT com vista a conceder a esses direitos uma proteção semelhante àquela de que gozam os direitos humanos. A este propósito, recorde-se que, em termos político-jurídicos, o conceito de diferentes gerações de direitos humanos é consubstanciado na ideia de que a primeira geração (direitos cívicos) tem prevalência sobre a segunda (direitos políticos) e que ambas prevalecem sobre a terceira (direitos sociais e direitos económicos).

A este propósito, a Constituição da OIT é uma expressão da perspectiva político-legal institucionalista que tem o objetivo de alcançar maior justiça à escala global e, dada a ausência de características como a obrigação, a uniformidade ou a justiciabilidade, é classificada de *soft law*⁵. No que concerne ao paradigma de atuação da OIT baseado em mecanismos de *soft law*, alguns autores entendem que esta constitui a força da organização e não a sua fraqueza, considerando-a mais adequada do que uma abordagem inflexível ausente de ponderação face às especificidades nacionais (Salazar-Xirinachs, 2004). Apesar da inexistência de uma perspectiva unívoca do conceito de *soft law*, os seus defensores questionam a utilidade, a pertinência e a adequação das tradicionais formas de *hard law* no contexto amplo decorrente das diversidades nacionais e dos diversos temas com que se confronta a agenda internacional (Trubek et al., 2005).

Ainda no que diz respeito à dimensão simbólica do quadro de referência da OIT, o recurso aos princípios gerais da OIT, através das alusões nos debates parlamentares, consiste num valioso argumento ao nível nacional que, não assumindo natureza judicial ou mesmo parajudicial, encontra no *power of embarrassment*⁶ (Pureza, 2007) o seu instrumento efetivo privilegiado, ou seja, traduz-se num mecanismo de legitimação através do uso simbólico do direito (Bourdieu, 1989).

⁵ Este conceito, apesar de não ter um significado unívoco, é aqui utilizado referindo-se a enunciados normativos formulados enquanto princípios abstratos e a resoluções não vinculativas de organizações internacionais.

⁶ A mais importante dinâmica de transformação normativa e conceptual da ordem internacional ocorrida no séc. XX – a emergência da proteção internacional dos direitos humanos – assentou no reconhecimento de uma comunidade global de pessoas para lá da malha do relacionamento entre os Estados. Essa dinâmica desdobrou-se em três vetores complementares. Um vetor normativo traduzido na construção de uma malha de textos jurídicos internacionais que cobrem hoje a totalidade das esferas em que se joga a dignidade humana, tendo a natureza expansiva dessa malha dado guarida às diferentes gerações de direitos humanos. Um vetor procedimental, materializado no afinamento progressivo de sistemas de fiscalização internacional do cumprimento dos direitos humanos plasmados nos tratados. Um vetor institucional, o sistema de proteção internacional dos direitos humanos é hoje povoado por inúmeros órgãos de acompanhamento e fiscalização, com um mandato que, não assumindo natureza judicial ou mesmo parajudicial, encontra no *power of embarrassment* o seu instrumento efetivo privilegiado (Pureza, 2007: 77-78). A criação recente do Conselho de Direitos Humanos no mapa dos órgãos principais das Nações Unidas simboliza o reconhecimento da função desempenhada por tais instituições como suportes da humanidade, a que certamente não é alheia a articulação dinâmica por elas estabelecida com organizações não-governamentais de defesa dos direitos humanos com diferentes escalas de atuação.

A influência da OIT, enquanto quadro de referência internacional, na modernização do sistema de relações laborais português e do direito do trabalho reconhece-se em quatro aspetos essenciais: (1) a incorporação no direito nacional de normativos exógenos, de que é exemplo a ratificação de convenções e a adoção de recomendações⁷; (2) a possibilidade de recurso a instâncias supranacionais como forma de encontrar uma resolução do conflito, como é o caso das queixas⁸ apresentadas à OIT contra o Estado nacional; (3) o apoio técnico às reformas; e (4) a produção e divulgação de referenciais orientadores dos sistemas nacionais. Optou-se, neste caso, por privilegiar uma abordagem transversal a estas dimensões, recorrendo a um modelo de análise da constituição de uma cultura jurídico-laboral internacional, com capacidade de orientação e estabelecimento de quadros de referência para a produção da normatividade laboral, atendendo às alusões parlamentares relativamente à OIT.

2. A OIT no discurso político-parlamentar em Portugal

Tendo por objetivo o estudo da influência da OIT na institucionalização da regulação laboral em Portugal, segue-se um modelo de análise cujo principal indicador é a referência à OIT nos debates parlamentares, entre 1976 e 2013, escrutinando as representações dos deputados em relação à OIT através da análise das questões mais debatidas nos debates parlamentares, tendo por base uma ampla pesquisa empírica dos discursos proferidos no período em análise.

A alusão à OIT, por parte dos atores políticos nacionais, é relevante na medida em que as transformações e tensões emergentes do sistema de relações laborais em Portugal encontram orientações normativas e relacionais nesta agência de regulação transnacional. Por outro lado, analisar as representações sobre a OIT no parlamento é observar um espaço fundamental para as lutas políticas do mundo do trabalho, bem como compreender as dinâmicas do campo político quando estão em causa questões laborais.

⁷ No que concerne ao sistema de controlo regular, o contributo para a consolidação do paradigma de governação laboral em Portugal, nomeadamente nas fases de transição e consolidação da democracia e, posteriormente, após a adesão à UE, centra-se nos mecanismos de adoção e submissão das convenções e recomendações, assinalando-se o facto do paradigma de governação daquela organização se pautar por características assentes em instrumentos pouco rígidos, designados de *soft law*.

⁸ Relativamente aos mecanismos de controlo especial, as soluções transnacionais de composição dos litígios laborais assumem um papel de crescente complementaridade relativamente aos sistemas nacionais, sobretudo no atual contexto de globalização e de transnacionalização das relações laborais em que os Estados nacionais enfrentam desafios crescentes. Atende-se ao papel desempenhado pela OIT, enquanto agência de regulação transnacional das relações laborais, através dos procedimentos de queixas e reclamações, enquadrados no sistema tradicional de atuação da OIT (Alston, 2005) de base legal (Blanpain, 2004), afeiçoados ao acompanhamento e controlo da efetividade das normas internacionais do trabalho. Admite-se que eles replicam, no plano transnacional, a lógica de adjudicação na resolução dos conflitos, ou seja, perspectiva-se o sistema de controlo especial enquanto instância de recurso transnacional para os conflitos laborais gerados no espaço nacional. No caso de países democráticos, como Portugal, onde já ocorreu uma forte endogeneização das normas internacionais do trabalho, muito para além das convenções fundamentais e prioritárias, a formulação de queixas e sua remissão para os órgãos de controlo especial mantêm a lógica adversarial dos parceiros sociais nacionais. O «esgotamento» do sistema de resolução dos conflitos e do diálogo social no plano nacional encontra um equivalente funcional adjudicativo nos mecanismos de controlo especial, estando a sua mobilização fortemente vinculada à tradição e padrão dos sistemas de relações laborais nacionais.

A operacionalização metodológica desta análise consistiu, em primeiro lugar, na pesquisa pelas expressões «Organização Internacional do Trabalho» e «OIT» nos Diários da Assembleia da República – I.ª série⁹, desde 1976 até 2013, ou seja, desde a I Legislatura (cuja primeira sessão legislativa teve lugar em 3 de junho de 1976) até à XII Legislatura (apenas até ao final de 2013). Para o período em análise, resultou da pesquisa efetuada o apuramento de 364 Diários da Assembleia da República em que foi feita alusão à OIT. Tratando-se de um enorme manancial de informação, optou-se por excluir da análise as alusões à OIT nos Diários da Assembleia da República – II Série¹⁰, apresentando-se apenas uma ilustração gráfica da evolução do número total (I e II série dos Diários da Assembleia da República) de debates parlamentares em que é aludida a OIT. Neste caso, resultou da pesquisa a identificação de um trata-se de um total de 1263 Diários da Assembleia da República em que foi feita referência à OIT.

Após a referida pesquisa, a metodologia consistiu na identificação das matérias em discussão (a partir do sumário que se encontra na primeira página de cada diário), seguida da localização da referência à OIT e, finalmente, a construção das grelhas de análise. Tendo por objetivo o desenvolvimento de uma análise simultaneamente quantitativa e qualitativa, procedeu-se ao

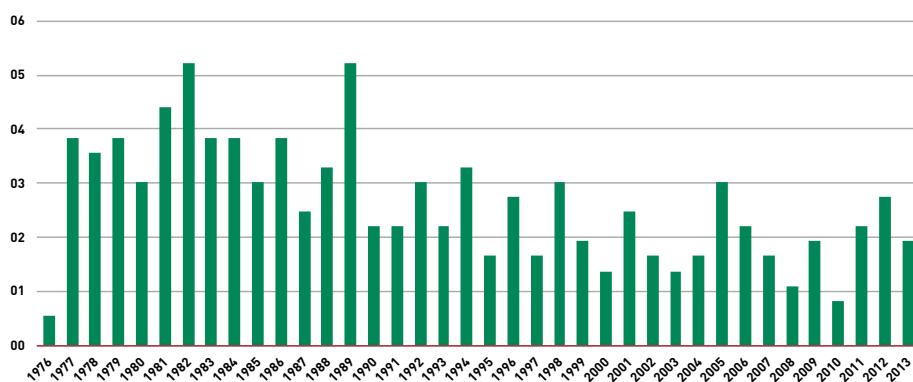
⁹ A I série do Diário contém o relato fiel e completo do que ocorrer em cada reunião plenária. De acordo com a Resolução da Assembleia da República n.º 35/2007, de 20 de agosto, da I série do Diário constam, nomeadamente: a) horas de abertura e de encerramento, nomes do Presidente da Assembleia, dos Secretários e dos Deputados presentes no início da reunião, dos que entrarem no decurso dela, estiverem ausentes em missão parlamentar ou faltarem; b) reprodução integral de todas as declarações e intervenções produzidas pelo Presidente da Assembleia, membros da Mesa, Deputados, membros do Governo ou outro interve-niente na reunião; c) relato dos incidentes que ocorrerem; d) designação das matérias indicadas ou fixadas para as reuniões seguintes. As declarações de voto enviadas por escrito para a Mesa são inseridas no lugar próprio do Diário com a indicação respetiva. A I série do Diário contém um sumário com a menção dos assuntos tratados, a indicação dos intervenientes nas discussões, os resultados das votações e outros elementos que o Presidente da Assembleia julgue necessário incluir.

¹⁰ A II série do Diário, que compreende cinco subséries e os respetivos suplementos, inclui: a) textos dos decretos, resoluções e deliberações do Plenário, da Comissão Permanente, da Mesa e da Conferência de Líderes, dos projetos de revisão constitucional, dos projetos e propostas de lei, dos projetos e propostas de resolução e de referendo, assim como dos projetos de deliberação, dos pareceres das comissões parlamentares sobre eles emitidos e textos de substituição, quando existam, ou final, bem como os restantes pareceres solicitados às comissões parlamentares, as convocações da Assembleia pelo Presidente da República, nos termos da Constituição, as mensagens do Presidente da República, o programa do Governo e as moções de rejeição do programa do Governo, de censura e de confiança; b) textos dos votos, interpelações, inquéritos parlamentares e requerimentos de apreciação de decretos-leis, as perguntas formuladas por escrito ao Governo e os requerimentos referidos nas alíneas d) e e) do artigo 156.º da Constituição, bem como as despectivas respostas, cuja reprodução pode ser parcial quando a Mesa assim o entenda por motivo da sua extensão, das audições parlamentares, os textos e relatórios das petições que devam ser publicados nos termos da lei e aqueles a que a comissão parlamentar competente entenda dar publicidade; c) os relatórios da atividade das comissões parlamentares nos termos do Regimento, bem como das delegações da Assembleia da República, as atas das comissões parlamentares e das audições parlamentares, quando deliberada a sua publicação, e documentos relativos ao mandato de Deputado e aos grupos parlamentares; d) as intervenções feitas por Deputados, em representação da Assembleia da República, em organizações internacionais, designadamente na União Interparlamentar, nas Assembleias Parlamentares do Conselho da Europa, da Organização do Tratado do Atlântico Norte, da União da Europa Ocidental e da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa e na Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos Comunitários, desde que constem integralmente dos respetivos registos, bem como das delegações da Assembleia, e os documentos relativos à constituição e composição dos grupos parlamentares de amizade; e) os despachos do Presidente da Assembleia e dos Vice-Presidentes, o orçamento e as contas da Assembleia da República e os relatórios da atividade da Assembleia e da Auditoria Jurídica, as deliberações, recomendações, pareceres e relatórios dos órgãos independentes que funcionam junto da Assembleia da República, documentos relativos ao pessoal da Assembleia da República e outros documentos que, nos termos da lei ou do Regimento, devam ser publicados, bem como os que o Presidente entenda mandar publicar.

apuramento do número de intervenções e Diários em que se faz referência à OIT e consideraram-se, entre outras dimensões, os temas mais debatidos, de acordo com o contexto histórico em que ocorreram. Trata-se de uma abordagem analítica cronológica e temática, para perceber a evolução do número de debates em que se aludiu à OIT e dos temas debatidos nessas sessões.

O gráfico 1 apresenta a evolução percentual do número de Diários da Assembleia da República – I série que incluem referências à OIT, por ano, entre 1976 e 2013.

Gráfico 1 - Referências à OIT nos Diários da Assembleia da República – I Série, por ano (%)



Fonte: Diários da Assembleia da República.

A análise do gráfico 1 permite, apesar das oscilações apresentadas, a identificação de três períodos no que diz respeito às referências à OIT nos debates parlamentares. Após a I Legislatura, entre 1976 e 1980, em que se registou um número elevado de alusões, durante a década de 1980 manteve-se a tendência, embora com algumas variações, de um número significativo de referências à OIT. O contexto económico vivido, nomeadamente a crise financeira, o contexto político relativamente neoliberal, ilustrado, por exemplo, por diversas privatizações, o problema do atraso dos salários, o contexto internacional de entrada na União Europeia, a institucionalização da concertação social, a reconfiguração do padrão de relações industriais vividas na altura, as medidas relativamente ofensivas aos trabalhadores e aos sindicatos e o reconhecimento do direito dos funcionários públicos poderem negociar e participar na definição das suas condições de trabalho foram alguns dos constrangimentos vividos na altura em Portugal que justificam este volume de referências à OIT nos debates parlamentares.

Após este período, durante a década de 1990 e o início dos anos 2000 assistiu-se, de forma geral, a um decréscimo neste domínio, o que parece estar relacionado com a entrada de Portugal na União Europeia, em 1986, e subsequente influência do referencial normativo do direito

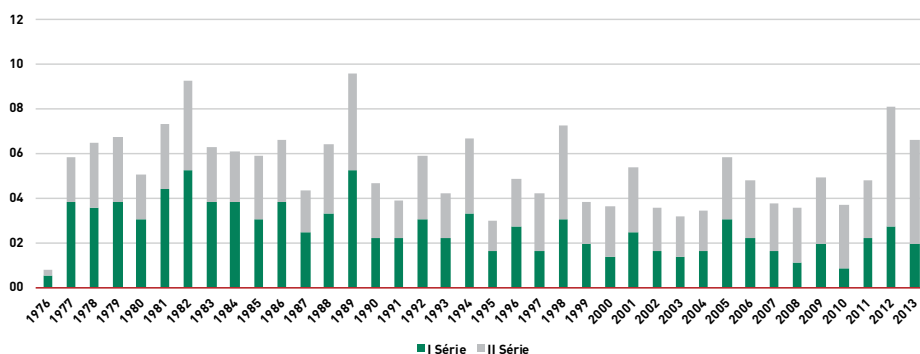
social comunitário e da implementação da Estratégia Europeia para o Emprego (1997). Desde então, no contexto de desregulamentação e flexibilização do direito do trabalho e das relações laborais, a mobilização do referencial OIT transformou-se num instrumento que visa preservar os direitos laborais face às tendências de desestruturação que passou a enfrentar.

Mais recentemente, sobretudo a partir de 2005, verifica-se o surgimento de uma nova tendência crescente (com exceção dos anos 2008 e 2010) que é explicada, entre outros fatores, por uma parte significativa das alusões estarem associadas às queixas e reclamações apresentadas à OIT contra Portugal¹¹, bem como à abertura do escritório da OIT em Lisboa, em 2003, cujo trabalho desenvolvido se refletiu, entre outros fatores, num acréscimo de conhecimento por parte dos atores políticos acerca da sua importância no domínio da institucionalização das relações laborais em Portugal.

Conforme referido anteriormente, o elevado número Diários da Assembleia da República com referências à OIT impossibilitou a análise em detalhe da II série destes diários, todavia, apresenta-se no gráfico seguinte evolução do número total (I e II série dos Diários da Assembleia da República) de debates parlamentares em que é feita referência à OIT, entre 1976 e 2013, por se considerar que esta representação ao ilustrar a totalidade da realidade aqui em análise é fundamental para a reflexão que se propõe.

¹¹ As queixas e reclamações mais recentemente apresentadas à OIT contra Portugal (entre 2009 e 2013) foram as seguintes: em 2009, registou-se uma queixa contra o governo português apresentada pela Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP-IN), estando em causa direitos fundamentais e liberdade sindical (convenções 87 e 98). O objeto desta queixa referia-se à adoção de disposições legais prejudiciais para o exercício do direito de negociação coletiva; restrições ao direito de negociação coletiva numa empresa de correios e telecomunicações. Em 2011, foi a vez da Associação Sindical dos Profissionais da Polícia – ASPP/PSP apresentar uma reclamação contra o governo português, devido a violações de direitos fundamentais e condições segurança e saúde dos trabalhadores. Mais recentemente, em 2013, o Sindicato dos Inspetores do Trabalho (SIT) intentou uma reclamação contra o governo português, ao abrigo do artigo 24 da Constituição da OIT, alegando estar em causa direitos fundamentais e a segurança e saúde dos trabalhadores. Também em 2013 foi apresentada uma reclamação contra o governo português pelo Sindicato dos Estivadores, estando em causa os direitos fundamentais e a segurança no emprego dos trabalhadores que representam. Embora esteja para além do período em análise, deve mencionar-se que em 2014, o Sindicato dos Trabalhadores da Função Pública apresentou uma queixa contra o regime laboral que enquadra os trabalhadores desempregados que se encontram colocados na Administração Pública com contratos de emprego-inserção, denunciando a situação de exploração que este enquadramento configura e reclamando a integração nos mapas de pessoal dos serviços em que exercem funções.

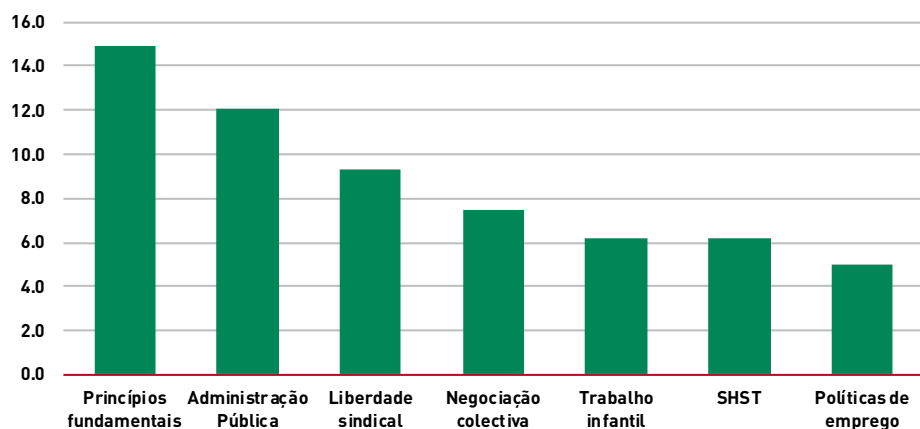
Gráfico 2 - Referências à OIT nos Diários da Assembleia da República – I e II Séries, por ano (%)



Fonte: Diários da Assembleia da República.

Ainda no que diz respeito à análise realizada, apresentam-se de seguida os dados respeitantes aos temas mais referidos aquando da alusão à OIT por parte dos intervenientes nos debates parlamentares plasmados nos Diários da Assembleia da República – I Série. O gráfico seguinte mostra a distribuição percentual dos principais temas a que se alude nos discursos parlamentares por relação ao quadro político-normativo de referência da OIT.

Gráfico 3 - Principais temas associados à alusão à OIT nos Diários da Assembleia da República – I Série (%)



Fonte: Diários da Assembleia da República (1976-2013).

A extensa análise aos temas mais debatidos aquando da referência à OIT nos debates parlamentares, de acordo com o contexto histórico em que ocorreram, permitiu a identificação no discurso político no quadro do período da normalização marcado pelos princípios da Constituição de 1976 e dos processos eleitorais subsequentes, a necessidade de encontrar referenciais jurídico-labourais que enformem as reformas a introduzir no sistema de resolução dos conflitos de trabalho.

Da análise do gráfico 3 destaca-se a referência aos princípios fundamentais da OIT, isto é, a alusão à OIT reveste-se, maioritariamente, de um carácter genérico predominando a normatividade e a dimensão simbólica do quadro de referência. Para além das menções à OIT em termos de valores, a liberdade sindical¹² e a negociação coletiva são temas recorrentes nos debates da AR. Evidencia-se também um forte destaque de referências à administração pública, o que se explica, entre outros fatores, pela prevalência do Estado português enquanto grande empregador.

Como é sabido, a liberdade sindical e a negociação coletiva são princípios fundadores da OIT¹³. Após a adoção da convenção n.º 87 (liberdade sindical e a proteção do direito sindical) e da convenção n.º 98 (direito de organização e de negociação coletiva), a OIT tem vindo a procurar garantir o cumprimento destas convenções pelos Estados-Membros, quer tenham ratificado ou não estes diplomas.

Assim, sendo o princípio da liberdade sindical um dos pilares fundamentais para a prossecução dos objetivos da OIT, além das convenções sobre direito sindical [11, 87, 98, 141, 151, 154], existem numerosas recomendações e resoluções que se destacam no que diz respeito à independência do movimento sindical (1952) e à relação entre os direitos sindicais e as liberdades públicas essenciais ao exercício daqueles direitos (1970)¹⁴.

¹² Da análise dos temas mais referidos nos debates da AR ao aludir à OIT, destaca-se o tema da «liberdade sindical». Os casos podem ser reagrupados mediante os seguintes subtemas: (1) Obstáculos à aquisição de direitos de organização e ação sindical, nomeadamente o direito à negociação coletiva, à sindicalização, e ao exercício da atividade sindical nos locais de trabalho; (2) Obstáculos à ação sindical: situação de «discriminação» laboral, na base da pertença sindical, impedimento de reunião sindical no local de trabalho; (3) Obstáculos à negociação coletiva/IRCT: em contexto de negociações salariais dos funcionários públicos, onde o Governo interrompe as negociações, rejeita negociações suplementares ou desrespeita prazos; quando o Governo emite diplomas que extinguem IRTC existentes ou não publica acordos negociados; (4) Ausência de negociação: no âmbito da Administração Pública, quanto à implementação de diplomas que regulam, em particular, a matéria de Carreiras e o sistema retributivo; e, no âmbito das empresas públicas, a implementação de revisões salariais sem negociação; (5) Crítica do mecanismo de resolução de conflitos na definição das condições de trabalho: a condenação da insuficiência do DL que regula a negociação coletiva na função pública, por não prever uma resolução credível e pacífica dos conflitos neste sector.

¹³ O reconhecimento do conflito de trabalho como um direito humano, tal como se encontra espelhado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no seu artigo 23.º, consagrando o direito a formar sindicatos para a proteção dos interesses dos trabalhadores ou mais recentemente a identificação da liberdade de associação de constituir sindicatos e de conduzir negociações coletivas como direitos fundamentais dos trabalhadores fazendo parte do elenco dos designados core labour standards são exemplos da importância normativa do espaço mundial para a constituição dos sistemas nacionais de relações laborais.

¹⁴ No que diz respeito às formas de intervenção direta consubstanciadas na possibilidade de recurso à OIT como tentativa de encontrar solução para os conflitos laborais nacionais, são de referir os processos apresentados ao Comité de Liberdade Sindical. No âmbito dos sistemas de controlo desta organização, e independentemente dos mecanismos gerais aplicáveis a todas as convenções internacionais do trabalho, existem processos especiais para a proteção das normas e princípios sobre a liberdade sindical. O objetivo do Comité da Liberdade Sindical é o de proceder ao exame preliminar das queixas de violação dos direitos sindicais não sendo necessário o consentimento dos governos para a apreciação das queixas. Deixando de lado a análise do processo de funcionamento e dos critérios seguidos pelo Comité da Liberdade Sindical, importa-nos sublinhar o efeito que este exerceu sobre o sistema de relações laborais português depois de 1974. No quadro da sociedade democrática o princípio da liberdade sindical encontra plena consagração legal quer ao nível constitucional quer ao nível da legislação ordinária. Por isso mesmo as queixas apresentadas contra o Governo português assumem um valor paradigmático. De resto, importa recordar que no período anterior a 1974 foram formuladas duas queixas contra Portugal por violação dos direitos sindicais.

Todavia, temas como o trabalho infantil, a SHST e a discriminação das mulheres merecem também destaque decorrente do número de referências ocorridas. Saliente-se ainda a alusão à OIT relativamente a temas emergentes decorrentes dos novos desafios que se colocam às relações laborais, como sejam as novas discriminações, neste caso as discriminações com base em testes genéticos.

A referência a determinados temas durante os discursos constitui um importante índice das representações dos agentes políticos relativamente às questões sociolaborais, bem como daquilo que privilegiam das suas suas estratégias políticas e perante os limites impostos pelas fronteiras dos discursos politicamente adequados num dado momento.

Quanto aos temas mais referidos aquando da alusão à OIT por parte dos intervenientes nos debates parlamentares, destaca-se a referência aos princípios fundamentais da OIT, isto é, a alusão à OIT reveste-se, maioritariamente, de um carácter genérico predominando a normatividade e a dimensão simbólica do seu quadro de referência. Para além das menções à OIT em termos de princípios fundamentais, a administração pública (o que se explica, entre outros fatores, pela prevalência do Estado português enquanto grande empregador), a liberdade sindical, a negociação coletiva, o trabalho infantil, a SHST, as políticas de emprego, os salários e o tempo de trabalho são temas recorrentes nos debates da AR.

A análise de conteúdo realizada permitiu ainda identificar a tendência para apelar às potencialidades da *soft law* da OIT, tendo em conta a sua atuação baseada em instrumentos que se tornam efetivos devido à sua dimensão simbólica, ou seja, as alusões à OIT são muitas vezes feitas através do uso simbólico do quadro de referência dos seus princípios fundamentais. Por outro lado, à semelhança do que se observa relativamente às queixas e reclamações apresentadas à OIT contra Portugal, a sua importância reside também na função simbólica associada ao efeito de constrangimento sobre o Estado, o que está em consonância com o conceito de *embarrassment*.

Considerações finais

Neste artigo seguiu-se uma perspetiva de análise da institucionalização da regulação laboral em Portugal, intercetando a sua evolução com a influência externa da OIT, quando se aproxima o seu centenário, a partir da observação dos debates parlamentares enquanto indicador do padrão sociojurídico das relações laborais em Portugal.

A dimensão simbólica das funções políticas do direito constituiu o quadro analítico utilizado para captar as representações político-jurídicas daquela organização na sua interação com a esfera político-parlamentar. As conclusões vão no sentido da identificação do efeito legiti-

mador, ao nível nacional, das orientações jurídico-normativas da OIT em matéria de política laboral. Por outro lado, evidenciaram-se as dimensões semântica e retórica que resultam da descoincidência entre o papel assumido pelos princípios de regulação de base associativa e do diálogo social e as práticas efetivas que revelam a inexistência de uma cultura sociolaboral de negociação e um desequilíbrio de poder entre os parceiros sociais.

As alusões à OIT nos debates parlamentares ilustram o contributo da OIT para a estabilização do sistema de relações laborais em Portugal, sobretudo através da incorporação dos seus princípios normativos na legislação nacional, variando de acordo com as transformações ocorridas no mundo do trabalho associadas às diferentes fases de transição e consolidação democráticas. Evidencia-se a ação da OIT enquanto agência internacional de promoção e proteção dos direitos dos trabalhadores, tendo dado um forte contributo para a elaboração do atual modelo de governação laboral, destacando-se as transformações ocorridas em termos da reconfiguração do mundo do trabalho português e a crescente influência do espaço transnacional com implicações ao nível da (re)centralidade da intervenção da OIT.

Para além da forte mobilização da legitimação simbólica conferida pela OIT revelada nos discursos parlamentares, de acordo com os seus valores e referenciais orientadores, em termos da defesa dos direitos humanos do trabalho constitutivos do paradigma de governação laboral, outros temas no centro das preocupações da OIT como o trabalho infantil, a segurança, higiene e saúde no trabalho e a discriminação das mulheres merecem também realce, bem como a alusão, por um lado, a temas «clássicos» e, por outro lado, a temas emergentes no contexto dos novos desafios que se colocam às relações laborais.

Numa altura em que se apela a uma reflexão ampla sobre o futuro do trabalho e a ação da OIT para o seu segundo centenário ao serviço da justiça social, a problemática abordada continuará a revelar-se de enorme pertinência. Espera-se, com este artigo, contribuir para o debate, estimulando reflexões e discussões mais complexas.

Neste contexto, é imperativo ter em conta o impacto da crise e a resposta à mesma, bem como outras tendências e transições globais importantes que têm moldado o mundo do trabalho desde 2008. De acordo com a necessidade de uma mobilização política inovadora em termos de ampliação simbólica dos direitos dos trabalhadores, atendendo à dimensão da dignidade humana, parecem evidenciar-se as potencialidades da *soft law* da OIT. A sua ação, mesmo não assumindo natureza judicial, baseia-se em instrumentos que se tornam efetivos devido à sua dimensão simbólica, traduzindo um mecanismo de legitimação através do uso simbólico do quadro de referência baseado nos princípios fundamentais da OIT, conforme ficou ilustrado através da análise aos discursos político-parlamentares.

Referências Bibliográficas

ALSTON, Philip (2005), «Facing Up to the Complexities of the ILO's Core Labour Standards Agenda», *The European Journal of International Law*, 16(3), pp. 467-480.

ARNAUD, André-Jean; DULCE, Maria. J. Fariñas (1996), *Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico*, INBO, Madrid.

BLANPAIN, Roger (2004), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies*, Kluwer Law International, Hague.

BOURDIEU, Pierre (1989), *O poder simbólico*, Difel, Lisboa.

FERRARI, Vincenzo (1989), *Funciones del derecho*, Editorial Debate, Madrid.

FERREIRA, António Casimiro (2005), *Trabalho procura Justiça: A Resolução dos Conflitos Laborais na Sociedade Portuguesa*, Almedina, Coimbra.

FERREIRA, António Casimiro (2008), «Trabalho digno e reforma dos direitos sociais», *Janus*, 11, pp. 202-203.

FERREIRA, António Casimiro (2012), *Sociedade de austeridade e o direito do trabalho de exceção*, Vida Económica, Porto.

FERREIRA, António Casimiro (2014), *Política e Sociedade: teoria social em tempo de austeridade*, Vida Económica, Porto.

HENRIQUES, Marina (2015), «A OIT e as condições de trabalho em Portugal», *International Journal on Working Conditions*, 9, pp. 43-62.

HESPANHA, António (2007), *O caleidoscópio do direito. O direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje*, Almedina, Coimbra.

ILO (2013a), *Intensificar a luta contra o trabalho forçado*, Geneva.

ILO (2013b), *Medir o progresso na Luta contra o Trabalho Infantil - Estimativas e tendências mundiais 2000-2012*, ILO, Geneva.

ILO (2014a), *Safety and health at work: a vision for sustainable prevention: XX World Congress on Safety and Health at Work 2014: Global Forum for Prevention, 24 - 27 August 2014, Frankfurt, Germany*, International Labour Organization, ILO, Geneva.

ILO (2014b), *World of work report 2014. Developing with jobs*, ILO, Geneva.

PUREZA, José Manuel (2007), «Caminhos e descaminhos da paz cosmopolita», in I. Carvalhais (Ed.), *Cidadania no pensamento político contemporâneo* (pp. 73-87), Principia Editora, Estoril.

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

SALAZAR-XIRINACHS, J. M. (2004), *Should there be enforceable international labor standards: the perspective of developing countries*, ILO, Geneva.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2014), *Para uma revolução democrática da justiça*, Almedina, Coimbra.

SANTOS, Boaventura de Sousa; JENSON, Jane (2000), «Case Studies and Common Trends in Globalizations», in *Globalizing Institutions: Case Studies in Regulation and Innovation*, Ashgate, Aldershot.

TRUBEK, David M.; COTTRELL, Patrick; NANCE, Mark (2005), «Soft law», «hard law» and European Integration: toward a theory of hybridity. *University of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1002*, pp. 1-42.