

Um legislador protagonista mas pouco consequente

Em várias dimensões da qualidade do emprego, desde o nível dos salários às condições de conciliação vida/trabalho, passando pelo grau de participação na vida das empresas, Portugal não é um bom exemplo como local onde um indivíduo qualificado possa pôr em marcha projetos de realização pessoal e profissional em conformidade com os investimentos feitos em matéria de percurso escolar. Num país onde 43% dos indivíduos entre os 30 e os 34 anos completaram um curso superior, a questão da “sobrequalificação” choca frequentemente com as tentativas de acesso ao emprego e o convite à emigração aparece naturalmente como sedutor. As tendências reveladas pela evolução do emprego e comentadas em edições anteriores desta relatório mantêm-se plenamente ativas. A economia portuguesa não é capaz de garantir à sua força de trabalho – e muito particularmente à população jovem que procura condições de autonomia – um salário suficiente e um aproveitamento racional das qualificações e competências adquiridas.

Assim, se descontarmos as alterações legislativas de natureza quantitativa (como a duração de licenças de parentalidade, por exemplo), é difícil, se não impossível, descortinar qualquer inflexão significativa no que respeita à qualidade real do emprego. Um exemplo ressalta dos números sobre a segurança do emprego. Feito o desconto da razão que, durante a pandemia (entre 2020 e 2022), caiu sobre os contratos a prazo, verifica-se que o peso desses contratos no emprego (trabalho por conta de outrem) se manteve praticamente inalterado ao longo da década (na ordem de 17%-18% até 2019, descendo depois para os 14% pela razão indicada). Grande parte desse contingente de trabalhadores a prazo encontra-se em situações que, se a lei fosse

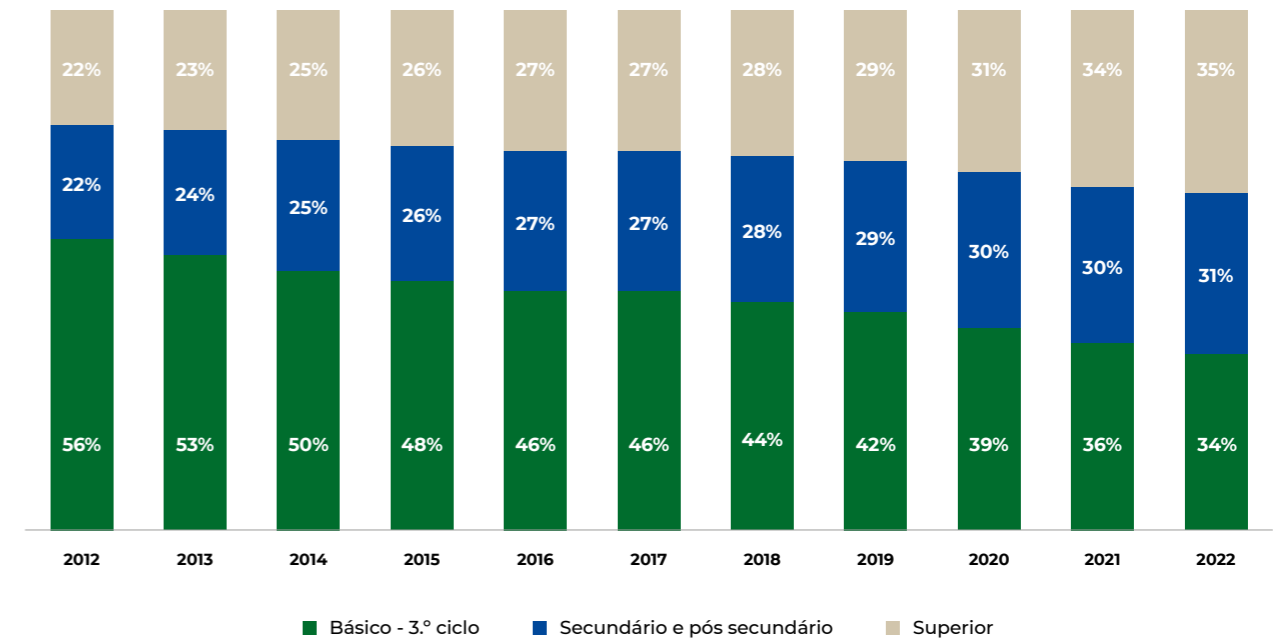
cumprida, seriam de emprego tão estável quanto a economia permite. De qualquer modo, parece legítima a inferência de que as sucessivas modificações da legislação, ao longo da década de referência, não tiveram reflexos sensíveis na medida do recurso às formas precárias de contratação.

Centenas de milhares de pessoas trabalham sob a forma de “sociedades unipessoais”, como empresários fictícios, por exigência das entidades empregadoras

A situação ganha outros contornos quando se pondera um dado relativo à estrutura empresarial: existem em Portugal cerca de 1,3 milhões de microempresas, isto é, organizações com menos de 10 empregados. Esse número oculta uma das feições da precariedade laboral: centenas de milhares de pessoas trabalham em ou para empresas sob a forma de “sociedades unipessoais”, como empresários fictícios, muitas vezes por exigência das entidades empregadoras. Convém cruzar esse dado com o de trabalhadores por conta própria isolados (não empresários), que são 458,6 milhares. Sem que se possa alcançar uma quantificação precisa, é viável presumir que muitos verdadeiros empregados, em situações instáveis, se encontram incorporados nesse enorme contingente.

População empregada por nível de escolaridade completo (percentagem)

Fonte: Pordata



A proporção de população empregada com o terceiro ciclo ou menos tem vindo a diminuir, embora ainda represente mais de 1/3 dos trabalhadores, um nível que continua a ser demasiado elevado no contexto europeu.

A precariedade do emprego, que se manifesta, como vimos, de várias formas, é hoje já um dado da cultura empresarial dominante. Para além das causas relacionadas com a volatilidade das condições dos mercados em que as empresas atuam, a precariedade do emprego instalou-se como reação ao grau particularmente elevado da proteção legal da segurança do emprego individual, que se mantém, praticamente, nos termos definidos em 1976. Nem as atenuações que essa proteção sofreu ao longo dos anos, nem a existência de um regime liberal de despedimento coletivo, nem a dimensão ampla dos períodos de experiência estabelecidos no regime dos contratos de trabalho, nem as restrições e condicionamentos impostos aos contratos transitórios – tudo isto no plano legislativo – tiveram efeitos visíveis nesse quadro.

Volvendo a atenção para as formas de organização e prestação de trabalho e para a estrutura das correspondentes relações, não se pode deixar de referir o legado

da pandemia, nomeadamente no que toca à maior difusão do teletrabalho, além das várias expressões do fenómeno da digitalização das atividades económicas e profissionais. Esses fatores refletem-se, antes do mais, nas técnicas e nos instrumentos utilizados no trabalho. Depois, influem também na estrutura das relações de trabalho, com a desmaterialização e a redução dos contactos pessoais entre empregadores e trabalhadores. É difícil discernir em que medida a atuação desses fatores é influenciada pela dimensão das empresas.

Esta evolução ocorre largamente à margem de qualquer desenvolvimento legislativo. As tentativas de regulação de algumas modalidades de atividade fortemente digitalizadas – como é o caso do trabalho com suporte em plataformas digitais – têm-se revelado pouco adequadas e geradoras de problemas ao nível da implementação. A “digitalidade” não foi ainda suficientemente enquadrada pelos critérios regulatórios do legislador do trabalho. ▶

Nem a produção legislativa nem o aumento das qualificações criaram melhores condições de trabalho

Desde 2013 foram publicadas 14 modificações ou ajustamentos ao Código do Trabalho e à legislação complementar

O legislador assume um particular protagonismo na conformação das condições de uso da força de trabalho nas empresas e, portanto, na qualidade do emprego oferecido pela economia. É, pois, relevante analisar em que medida esse papel se tem traduzido em modificações significativas do estado das relações de trabalho em Portugal.

A evolução do quadro normativo das relações laborais

A dinâmica mais saliente que as políticas públicas revelam, relativamente à qualidade do emprego, consiste na produção normativa e no controlo possível do seu cumprimento. Na década que se estendeu desde 2013 até hoje, e sem contar com a ampla reforma legislativa recentemente entrada em vigor¹, foram publicados 14 diplomas envolvendo modificações e ajustamentos mais ou menos significativos ao Código do Trabalho e à legislação complementar.

Entre 2010 e 2012, o quadro normativo com que se pretendeu responder à crise da época envolveu uma intencional degradação das condições de emprego. A partir de 2015, as sucessivas intervenções do legislador obedeceram a desígnios moderadamente favoráveis à regeneração dessas condições. Vários diplomas – incluindo a referida reforma – visaram reforçar os meios inspetivos e judiciais capazes de favorecerem o cumprimento das normas em vigor.

No confronto com a realidade, a primeira perceção que essa evolução do quadro normativo da última década nos oferece é a de que nem os estímulos legislativos, nem o desenvolvimento notoriamente positivo que se produziu no domínio das qualificações e competências dos ativos (nomeadamente no respeitante aos níveis de instrução), têm sido suficientes para alterar o padrão das condições com que se deparam os candidatos a emprego.

Não são visíveis grandes diferenças entre os padrões de agora e os de há dez anos em matéria de condições de trabalho e até do teor das relações entre empregadores e trabalhadores. As diferenças que existem são as decorrentes

¹ Lei 13/2023, de 3 de abril

da evolução tecnológica, nos setores em que, com apoio no aumento gradual das competências digitais por parte da população empregada, se tem manifestado de modo mais intenso.

A ideia que se recolhe deste conjunto de constatações é a de que a lei exerce, neste domínio, um papel muito menos importante do que se supõe perante a intensidade dos debates que a sua elaboração ocasiona. E a principal causa dessa menor relevância reside na reduzida efetividade das regras com que o legislador pretende modelar a realidade – um fenómeno explicável por múltiplos fatores: a desconexão entre a conceção das leis e as realidades do chamado “mercado de trabalho”, a composição da estrutura produtiva nacional, o amplo predomínio de empresas micro e de pequena dimensão e até mesmo a cultura enraizada de “evasão laboral”.

Observe-se, enfim, o estado em que se encontra o sistema de “relações profissionais”, começando pela dinâmica da negociação coletiva, modo de produção de regras que complementam a legislação estatal.

Este meio de regulação das condições de trabalho sofreu forte compressão com a crise dos anos 2011-2014 e a redução de produtividade negocial então verificada – sobretudo no que toca ao número de trabalhadores cobertos – ainda não foi inteiramente revertida.

No que respeita aos conteúdos, verifica-se nas negociações uma abertura relativamente estreita às novas formas de organização do trabalho que vão emergindo da realidade económica. O grande manancial de soluções que, em geral, se espera desse processo atuante ao nível das realidades concretas acaba por revelar um fluxo relativamente modesto. As chamadas “novas formas de trabalho” despertam ainda reações de desconfiança por parte dos interlocutores sociais, sobretudo dos sindicatos. Também as “novas” preocupações em matéria de direitos fundamentais, designadamente as relativas ao tratamento de dados pessoais², ao assédio, à proteção dos trabalhadores denunciantes de infrações (*whistleblowers*), estão normalmente à margem dos interesses coletivos mais imediatos. De resto, a maioria das convenções negociadas são revisões parciais – sobretudo em matéria salarial – de convenções pré-existentes.

O sintoma mais saliente de que o sistema de relações profissionais atravessa uma fase de acentuada ineficiência encontra-se no surto de greves que, sobretudo a partir do 4.º trimestre de 2021, e com agravamento ao longo de 2022³, estalou em praticamente todos os domínios do setor público, ou seja, afetando empresas públicas e serviços públicos em geral, e também no setor privado, inscrevendo-se em processos reivindicativos mais ou menos bloqueados por razões de ordem financeira. A situação é agravada pela quase total inoperância ou irrelevância dos procedimentos geralmente aplicáveis na prevenção e resolução de conflitos. Se a conciliação feita pelos serviços do Ministério do Trabalho teve uma razoável taxa de sucesso, a mediação tem tido resultados escassíssimos e a arbitragem voluntária praticamente não existe (desde 2010, houve 3 decisões)⁴, como reflexo da desconfiança reinante entre os interlocutores sociais e a inerente preocupação, da sua parte, de não perderem o controlo dos conflitos.

As alterações à legislação do trabalho têm um papel muito menos importante nas condições laborais do que sugere a intensidade dos debates que suscita

² Centro de Relações Laborais (2021), Relatório anual sobre a evolução da negociação coletiva, págs. 190 e seguintes, MTSSS
³ DGERT, *Dados anteriores a 2023. Pré-avisos de greve*. (<https://www.dgert.gov.pt/relatorios-antigos-a-2023-de-evolucao-mensal-dos-avisos-previos-de-greve-e-servicos-minimos>)
⁴ Centro de Relações Laborais (2021), Relatório cit., págs. 65 e seg

É imperiosa a revitalização do diálogo social, a todos os níveis – desde o da empresa até ao das organizações de cúpula

A Agenda do Trabalho Digno

A recente publicação da lei 13/2023, de 3 de abril, que surge como concretização da “Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho”, originou um abalo significativo no sistema normativo do trabalho. Só no Código do Trabalho, mais de noventa artigos foram alterados, nalguns casos de modo substancial, e cerca de uma dezena e meia de novos artigos foram acrescentados, transportando, alguns deles, inovações capazes de abanar ideias feitas.

Essa enorme reforma legislativa foi antecedida pela exposição pública de um documento de estratégia com aquele mesmo título, sobre o qual não foi possível obter acordo com os parceiros sociais, no quadro da Comissão Permanente de Concertação Social. Assim, a lei em causa foi, em grande parte, o produto de uma iniciativa unilateral e voluntarista do Governo, secundada por um debate parlamentar que lhe acrescentou conteúdos relevantes. O sentido geral dessa “Agenda” e as questões mais específicas que ela suscita foram analisados no relatório “O Estado da Nação e as Políticas Públicas” de 2022 (págs. 42 a 44)⁵.

A lei 13/2023 introduz, no entanto, um conjunto de soluções causadoras de alguma perplexidade por parte dos interlocutores sociais, em particular as organizações sindicais. Por um lado, são consagrados vários “direitos coletivos” em favor dos trabalhadores autónomos economicamente dependentes⁶, com a intenção de oferecer um “estatuto laboral” a esses profissionais, com fundamento na sua situação de dependência – e também na suposição, não declarada, de que muitos deles serão verdadeiros empregados.

Os direitos conferidos aos “autónomos dependentes” entrecruzam-se com a liberdade sindical e com o direito de contratação coletiva de maneiras ainda muito pouco claras. Com efeito, tanto se admite a aplicação a esses trabalhadores das convenções coletivas existentes (e gizadas em função da situação dos trabalhadores juridicamente subordinados) como se prevê a negociação, pelos sindicatos atuais, de convenções coletivas específicas para os mesmos trabalhadores autónomos dependentes.

A própria lei anuncia que será publicada regulamentação específica, de desenvolvimento e – espera-se – clarificação dos normativos em causa. Tendo em conta a natureza da matéria, tudo aconselha que essa regulamentação seja elaborada com elevada participação dos interlocutores sociais, em cujas esferas de atuação incidem diretamente os esquemas normativos consagrados pela lei recentemente entrada em vigor. Não pode ignorar-se que estão em causa direitos cuja concretização pode ser exigida aos sindicatos existentes, à margem dos respetivos estatutos e dos quadros legais em que estão habituados a atuar.

Por outro lado, a nova lei cria possibilidades de exercício de faculdades próprias da vida sindical, mas no cenário de empresas sem trabalhadores sindicalizados⁷. Trata-se dos direitos de reunião, dentro e fora do horário de trabalho, do direito a espaços próprios e do direito de afixação e distribuição de informação no interior das instalações dessas empresas. Carece de clarificação

⁵ Ricardo Paes Mamede (2022), Relatório do Estado da Nação: Recuperação em Tempos de Incerteza, IPPS-Iscte

⁶ Art. 10.º da Lei 13/2023, de 3 de abril (<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/13-2023-211340863>)

⁷ Art. 460.º, n.º 2, do Código do Trabalho, com a nova redação dada pela Lei 13/2023 cit.

um conjunto de condições necessárias ao exercício de tais direitos. De imediato, pode-se prever que tais medidas tanto podem ficar inativas, por falta de iniciativa dos trabalhadores, como originar fricções internas que não terão sido ponderadas pelo legislador.

De todo o modo, trata-se de desafios novos para as estruturas representativas existentes, acerca das quais o mínimo que se pode dizer é que não atravessam uma fase de grande pujança e de forte relevância social e política. As novas “regras do jogo” agora introduzidas carecem de clarificação, em sentido mais conforme ao bom senso e ao pragmatismo, e sempre com larga participação dos parceiros sociais.

Por essa e outras razões, é imperiosa a revitalização do diálogo social, a todos os níveis (desde o da empresa até ao das organizações de cúpula). Essa revitalização parece só ser possível com uma modificação profunda das relações de (des)confiança entre os parceiros sociais, que se encontram infetadas, há muitos anos, por preconceitos ideológicos e por uma cultura adversarial de matriz partidária. Tal objetivo pode ser alcançado pelo ensaio de um acordo bipartido (confederações patronais e sindicais) sobre o relançamento da concertação, o qual só fará sentido se for subscrito por todas as organizações com assento na Comissão Permanente de Concertação Social.

Voltando ao domínio da produção normativa laboral, cabe formular duas observações finais.

A primeira diz respeito à conceção geral do sistema legislativo em matéria de trabalho. O padrão regulatório do atual sistema é o da empresa média ou grande, conformando-se menos bem com a realidade das micro e pequenas, que são, como se disse, a imensa maioria, e suportam três quintos do emprego. Nalgum momento se deverá verificar a diversificação normativa que a diferença de dimensão das empresas impõe, e de que, em boa parte, poderá depender a efetividade das respetivas normas.

A segunda nota refere-se ao sistema inspetivo que se ocupa da verificação do cumprimento das regras sobre as relações de trabalho. A dimensão desse sistema parece inteiramente desproporcionada perante a necessidade de controlo das condições praticadas em centenas de milhares de locais de trabalho. A Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) ocupava, em 2022, 948 pessoas, das quais só cerca de metade (457) eram inspetores⁸. Acresce que a complexidade das intervenções cresceu muito com o desenvolvimento de soluções de organização do trabalho fundadas nas novas tecnologias de comunicação e informação. A isso se somam as competências reforçadas que as recentes leis têm vindo a conferir à ACT, nomeadamente em matéria de despedimentos. É manifesta a necessidade de um investimento importante nesta área, quer através do reforço muito significativo do pessoal operacional, quer através do aprofundamento e da atualização permanente da sua formação. ▶

É necessário reforçar o pessoal operacional da Autoridade para as Condições do Trabalho e investir na atualização permanente da sua formação

⁸ <https://portal.act.gov.pt/Pages/Home.aspx>