

DIADSE – DIALOGUE FOR ADVANCING SOCIAL EUROPE

Relatório nacional: Portugal (síntese)

Maria da Paz Campos Lima e Manuel Abrantes

CESIS – Centro de Estudos para a Intervenção Social

Dezembro de 2016

Dados e métodos

O relatório nacional sobre Portugal baseou-se em investigação realizada entre fevereiro e dezembro de 2015.* De acordo com os objetivos do projeto internacional ‘DIADSE – Dialogue for Advancing Social Europe’, descrevemos os desenvolvimentos no campo da política laboral e do diálogo social no período de 2008-2015, para tal recorrendo à análise de literatura, legislação e relatórios produzidos por organismos estatais ou independentes, assim como examinando os dados estatísticos mais fiáveis e relevantes.

Recolhemos também dados em primeira mão através de entrevistas com representantes de confederações sindicais e patronais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social. Realizámos entrevistas com um número total de oito representantes de topo de quatro confederações: Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional (CGTP-IN), União Geral de Trabalhadores (UGT), Confederação Empresarial de Portugal (CIP) e Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP); as duas outras confederações, Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP) e Confederação do Turismo Português (CTP), manifestaram a sua disponibilidade para responder às nossas questões apenas por escrito. Para fins analíticos, as respostas recolhidas ao vivo e por escrito foram tomadas como fontes de informação equivalentes na medida em que expõem pontos de vista e iniciativas da organização.

Reformas da legislação laboral e social

As políticas e as orientações a nível europeu determinaram, em larga medida, os sucessivos pacotes de reforma implementados em Portugal desde 2008. No último trimestre de 2008, o governo português adotou a Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira com vista à consolidação das instituições financeiras. Em janeiro de 2009, em consonância com a viragem da resposta europeia à crise global de

* A versão integral do relatório (em inglês), assim como os relatórios relativos aos outros países abrangidos pelo projeto de investigação, encontra-se disponível em: <http://hsi.uva.nl/en/diadse/reports/reports.html>

uma ênfase financeira para uma ênfase económica, o governo lançou a Iniciativa para o Investimento e o Emprego. A ‘fase económica’ de reformas foi substituída pela ‘fase fiscal’ em março de 2010 com o Programa de Estabilidade e Crescimento, o chamado PEC I, a que se sucederam três outras versões, a última das quais viria a ser rejeitada na Assembleia da República a 23 de março de 2011 levando à queda do governo do Partido Socialista.

A um período de extrema pressão internacional seguiu-se o resgate financeiro sujeito aos termos do [Memorando de Entendimento](#) assinado a 17 de maio de 2011 pelas instituições da Troika – Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional – e pelo governo interino do PS, com o acordo dos partidos de centro-direita Partido Social Democrata e Centro Democrático Social – Partido Popular. A estes últimos, governando em coligação por efeito dos resultados das eleições legislativas em junho, coube a implementação das exigências políticas plasmadas no ME. Assim, o novo ciclo de austeridade coincidiu com um novo ciclo político no país.

É importante ter em mente que várias reformas do mercado de trabalho estavam em curso aquando da erupção da crise financeira. O novo Código do Trabalho estabelecido pela [Lei 7/2009 de 12 de fevereiro](#) foi preparado com base no acordo – [Acordo Tripartido para um Novo Sistema de Regulação das Relações Laborais, das Políticas de Emprego e da Protecção Social em Portugal](#) – assinado em julho de 2008 por todos os parceiros sociais com assento na concertação social exceto a CGTP-IN, a confederação sindical com maior representatividade nacional. Incluiu alterações substanciais da legislação laboral, entre as quais se contam aquelas que se referem às relações entre diferentes fontes de regulação (definindo as áreas em que as convenções coletivas não podem estabelecer regras menos favoráveis para trabalhadoras/es que aquelas estipuladas na lei geral), formação profissional, contratos a termo, adaptabilidade do tempo de trabalho e novas configurações do tempo de trabalho, procedimentos de despedimento, papéis das estruturas representativas de trabalhadoras/es no local de trabalho, e normas de sobrevivência e caducidade das convenções coletivas.

Esta reforma geral foi anunciada como uma solução de compromisso para promover formas negociadas de flexigurança, com uma clara preferência por formas internas (Dornelas, 2011). Alterou-se o nível relativo de proteção no emprego entre os vários segmentos do mercado de trabalho através de uma redução ligeira da proteção contra despedimentos individuais e coletivos ao mesmo tempo que se reforçava a proteção dos contratos temporários (Pedroso, 2014). Para a CGTP-IN, este compromisso não foi entendido como benéfico na medida em que algumas das medidas positivas não eram suficientes para compensar quer a crescente flexibilidade quanto a despedimentos e tempo de trabalho (Campos Lima e Naumann, 2011), quer os riscos introduzidos pelas normas regendo a negociação coletiva, em particular no referente à caducidade das convenções coletivas.

Em 2009 e 2010, o governo lançou medidas temporárias para combater o aumento do desemprego e a crise social, entre as quais alterações no sistema de proteção em situações de desemprego reduzindo os critérios de elegibilidade e alargando o período máximo de duração do subsídio de desemprego. No entanto, com a viragem política para a austeridade em março de 2010, essas medidas de caráter excecional foram suspensas. As medidas implementadas em 2011 incluíam, pela primeira vez, cortes nominais (entre 3,5% e 10%) nos salários da função pública acima de 1500 Euros. As reformas laborais com vista à redução das indemnizações por despedimento e à descentralização da negociação coletiva, plasmadas no [Acordo Tripartido para a Competitividade e Emprego](#) assinado na véspera da derrota do governo, foram suspensas após a demissão do Primeiro Ministro e a dissolução do parlamento nacional.

As políticas laborais e sociais em Portugal mudaram de forma muito significativa em 2011. As exigências do Programa de Ajustamento Económico e a agenda da coligação de centro-direita no governo entre 2011 e 2015 mostraram considerável uniformidade, e a divulgação pública de um cenário de emergência e bancarrota iminente propiciou condições favoráveis para a imposição, por parte do governo, de uma contínua redução dos custos de trabalho quer no setor público, quer no setor privado. Por outras palavras, o novo intervencionismo europeu (Callan et al., 2011; Schulten e Müller, 2013) e a ‘política de exceção’ (Clauwaert e Schömann, 2012) foram bem acolhidas e em certos casos expandidas pelo governo em Portugal, como descrevemos de seguida.

Posição e papel dos parceiros sociais

Da nossa análise emergem duas distinções relevantes. Uma delas é aquela que divide medidas previstas no Memorando de Entendimento (Quadro 1) e aquelas outras em que a agenda de austeridade do governo excedeu as diretrizes do Memorando de Entendimento (Quadro 2). Uma segunda distinção merece ser assinalada – entre medidas apoiadas pelo diálogo social e aquelas outras que foram adotadas por decisão unilateral do governo. Para este efeito, poderá consultar-se a coluna ‘Método de decisão’ nos quadros que abaixo apresentamos.

Os quadros não incluem as medidas que, embora adotadas pelo governo – algumas das quais legitimadas por acordo formal na concertação social –, foram declaradas inconstitucionais por parte do Tribunal Constitucional. Foi o caso, entre outros, da extensão da suspensão dos subsídios de Natal e de férias ao ano de 2013 ([Acórdão 353/2012](#)) e da extensão de cortes nominais de salários acima dos 675 Euros na função pública em 2014 ([Acórdão 413/2014](#)). Uma outra decisão do Tribunal Constitucional em 2015 ([Acórdão 494/2015](#)) interrompeu o bloqueio que o governo impusera a cerca de 500 convenções coletivas de trabalho na administração local estabelecendo um período normal de trabalho de 35 horas semanais depois de tal duração do trabalho em funções públicas ter sido aumentada para 40 horas.

Quadro 1. Medidas previstas no Memorando de Entendimento e método de decisão

Área	Medida	Método de decisão
<i>Salários</i>	Congelamento da retribuição mínima mensal garantida (2012, 2013, 2014)	Decisão unilateral do governo
	Congelamento de salários e progressão na carreira (setor público)	Decisão unilateral do governo
<i>Tempo de trabalho</i>	Banco de horas individual a ser instituído por acordo entre empregador/a e trabalhador/a	Acordo tripartido de 2012 – Código do Trabalho (Lei 23/2012 de 25 de junho)
	Redução da retribuição por trabalho suplementar	Acordo tripartido de 2012 – Código do Trabalho (Lei 23/2012 de 25 de junho)
<i>Negociação coletiva</i>	Afastamento de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho negocial, redução da dimensão mínima da empresa para delegação de competência negocial a estruturas não-sindicais de representação de trabalhadoras/es	Acordos tripartidos de 2011 e 2012 (ambos não assinados pela CGTP-IN) – Código do Trabalho (Lei 23/2012 de 25 de junho)
	Definição de critérios mais restritos para emissão de portaria de extensão:	
	A parte empregadora subscritora deve representar pelo menos 50% de trabalhadoras/es do setor de atividade	Decisão unilateral do governo – Resolução 90/2012 de 31 de outubro
	Ou, em alternativa, integrar pelo menos 30% de micro, pequenas e médias empresas	Consulta tripartida – Resolução 43/2014 de 27 de junho
	Redução da sobrevivência de convenções coletivas que caducaram mas não foram renovadas – reduzido o período de caducidade de 5 para 3 anos, e o período de sobrevivência de 18 para 12 meses	Consulta tripartida – Código do Trabalho (Lei 55/2014 de 25 de agosto)
<i>Proteção no emprego e no desemprego</i>	Redução das indemnizações por despedimento	Acordo tripartido de 2011- Código do Trabalho (Lei 53/2011 de 14 de outubro) Acordo tripartido de 2012 – Código do Trabalho (Lei 23/2012 de 25 de junho) Decisão unilateral do governo – Código do Trabalho (Lei 69/2013 de 30 de agosto)
	Alargamento das condições para despedimento individual por inadaptação ou extinção do posto de trabalho	Acordo tripartido de 2012 – Código do Trabalho (Lei 23/2012 de 25 de junho)
	Alteração dos critérios de seleção em caso de extinção de postos de trabalho	Decisão unilateral do governo – Código do Trabalho (Lei 27/2014 de 8 de maio)
	Reforma dos regimes de proteção no desemprego	Acordo tripartido de 2012 – Decretos-Lei 64/2012 e 65/2012 de 15 de março.

Fonte: elaboração própria, baseada em legislação e trabalho de campo.

Quadro 2. Medidas para além do Memorando de Entendimento e método de decisão

Área	Medida	Método de decisão
<i>Salários</i>	Cortes salariais nominais na função pública (2011-2015)	Decisão unilateral do governo
	Suspensão dos subsídios de férias e de Natal na função pública, equivalentes a dois meses de salário (2012)	Decisão unilateral do governo
<i>Tempo de trabalho</i>	Aumento do período normal de trabalho de 35 para 40 horas sem compensação na função pública (2013, 2014, 2015)	Decisão unilateral do governo (Lei 68/2013 de 29 de agosto e Lei 35/2014 de 20 de junho).
	Eliminação de três dias de férias e quatro feriados obrigatórios sem compensação:	
	Setor privado	Acordo tripartido de 2012 – Código do Trabalho (Lei 23/2012 de 25 de junho)
	Setor público	Decisão unilateral do governo (Lei 35/2014 de 20 de junho)
<i>Negociação coletiva</i>	Limitação da autonomia de negociação coletiva na administração local	Decisão unilateral do governo (Lei 35/2014 de 20 de junho)
	Medidas impondo a lei geral do trabalho sobre convenções coletivas e contratos individuais determinando a sua nulidade, redução ou suspensão (indenização por despedimento, retribuição por trabalho suplementar, descanso compensatório por trabalho suplementar e aumento dos dias de férias) – setor privado	Acordo tripartido de 2012 – Código do Trabalho (Lei 23/2012 de 25 de junho)
	Possibilidade de suspender a aplicação das convenções coletivas nas empresas em situação de crise.	Consulta tripartida – Lei 55/2014 de 25 de agosto
<i>Proteção no emprego e no desemprego</i>	Regime de despedimentos na função pública	Decisão unilateral do governo (Lei 35/2014 de 20 de junho)

Fonte: elaboração própria, baseada em legislação e trabalho de campo.

As nossas entrevistas com representantes dos parceiros sociais nacionais corroboram a transformação substancial nas condições para o diálogo social. As confederações sindicais descrevem a transição em 2011 como constituindo uma rutura severa com os esforços e avanços de diálogo social nos anos precedentes (UGT) e uma intensificação da ofensiva neoliberal (quer UGT, quer CGTP-IN). As confederações patronais sinalizam a mesma transição como o momento em que foi finalmente possível avançar de uma forma eficiente com as reformas necessárias, pese embora algumas dificuldades e contradições no processo.

O acentuado desfasamento entre os pontos de vista das confederações sindicais e patronais relativamente ao seu envolvimento na formulação das reformas reflete o diferente tratamento dado pelo governo às suas reivindicações. Considerando o período de 2008-2015, e especialmente a partir de 2011, as confederações

patronais tendem a concluir que a sua posição e influência na tomada de decisão foi preservada ou até reforçada (exceto em algumas áreas estritamente pré-definidas no Memorando de Entendimento), enquanto as confederações sindicais viram a sua posição e reivindicações ameaçadas e enfraquecidas. Este é um dos elementos fundamentais para compreender a ação das duas confederações sindicais, que conservaram as suas diferenças ideológicas e estratégicas ao mesmo tempo que se reuniram para três greves gerais – num total de cinco greves gerais em quatro anos (2010-2013), tantas quanto haviam ocorrido nos 35 anos anteriores (1974-2009).

As confederações patronais enfatizam, ainda assim, que muitas das suas reivindicações e propostas com vista ao crescimento económico e à criação de emprego foram postas de parte ou esquecidas pelos outros atores na concertação social. À imagem do que sucedeu com a frente sindical, não lhes foi atribuído um papel de protagonismo por parte das instituições da Troika ou do governo nacional aquando da formulação da resposta política oficial à crise económica, embora a sua influência tenha claramente crescido ao longo do percurso.

As circunstâncias novas e adversas em que decorreu o diálogo social não devem levar-nos a negligenciar a observação – feita por pessoas que entrevistámos tanto de confederações sindicais como patronais – de que as reformas adotadas no período de 2008-2014, ainda que apresentadas como resposta à crise, não foram inteiramente concebidas nesse período. Em larga medida, as medidas então implementadas estavam já sobre a mesa, ou pelo menos na agenda da frente patronal, bastante antes de surgirem os primeiros sinais de recessão económica; a recessão económica foi, acima de tudo, a fonte de pressão para que se introduzissem tais medidas. Torna-se assim menos surpreendente que o mesmo período em que o diálogo social é descrito por pessoas entrevistadas nas confederações sindicais como uma ‘farsa’ (CGTP-IN), um ‘fingimento’ ou um ‘mero ritual’ (UGT), é descrito por pessoas entrevistadas nas confederações patronais como o período em que um conjunto de mudanças muito necessárias foram finalmente empreendidas (CIP, CAP, CCP).

Assinado na concertação social em janeiro de 2012, o [Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego](#) pode ser entendido como um exemplo, e um dos expoentes, do conturbado processo em curso. A partir de uma análise objetiva das medidas incluídas nesse acordo tripartido e tomando em consideração as perspetivas dos parceiros sociais, conclui-se que o documento final representou um jogo de soma nula penalizando o trabalho. O espaço concedido às confederações sindicais para participar na sua elaboração foi, segundo palavras das próprias, muito limitado (UGT) ou inexistente (CGTP-IN), enquanto a visão oposta é expressa por representantes das confederações patronais. Da entrevista com representantes da UGT recolhemos a declaração de que a única forma de influência exercida por esta confederação foi no

sentido de prevenir a adoção de medidas ainda mais gravosas, não no sentido de incluir novas medidas de efeito positivo. Neste contexto, até o uso da expressão ‘negociação’ se revela desadequado.

Os desenvolvimentos do diálogo social examinados no nosso estudo desafiaram não só princípios básicos de igualdade entre as partes negociadoras, mas também normas estabelecidas na Constituição da República Portuguesa relativas ao equilíbrio de poder entre trabalho e patronato.

Efeitos das reformas no mercado de trabalho

A avaliação dos efeitos que as reformas produziram sobre o mercado trabalho é um exercício complexo na medida em que um conjunto amplo de medidas foi implementado no período de 2008-2015, sobretudo a partir de 2011. Estas medidas dizem respeito não apenas ao mercado de trabalho e às políticas sociais, mas também às políticas macroeconómicas e fiscais, das quais resultam igualmente impactos sobre o estado e as dinâmicas do mercado de trabalho.

Uma análise cuidadosa dos dados quantitativos disponibilizados por fontes oficiais mostra que nenhum dos objetivos das reformas laborais tal como definidos no Memorando de Entendimento foram atingidos. A segmentação do mercado de trabalho, que o aligeiramento das regras de despedimento viria supostamente combater, permaneceu extremamente elevada. A redução dos montantes e da duração dos subsídios de desemprego não se traduziu numa redução do desemprego de longa duração, o qual pelo contrário ascendeu a níveis sem precedentes. As mudanças no enquadramento legal da negociação coletiva não promoveram uma descentralização organizada, mas antes uma acentuada erosão da negociação setorial e da cobertura das convenções coletivas. Estas conclusões estão em consonância com os resultados de estudos anteriores acerca dos desenvolvimentos recentes das condições de trabalho e emprego em Portugal (Observatório sobre as Crises e as Alternativas, 2013; International Labour Organization, 2014).

Na prática, as reformas favoreceram as condições institucionais para a desvalorização interna através da depreciação salarial e da desregulação da legislação social (Degryse, 2012; Pochet e Degryse, 2013), em simultâneo a uma erosão dos pilares institucionais da inclusão de quatro maneiras: reduzindo a proteção no emprego através da facilitação dos despedimentos e da precariedade; reduzindo a proteção no desemprego: enfraquecendo a negociação coletiva setorial e reduzindo a sua cobertura; e limitando a eficácia das disposições relativas ao salário mínimo. As mudanças realizadas nestes quatro campos representam uma reconfiguração do regime de emprego português em direção ao regime liberal de emprego (Gallie, 2013; Campos Lima, 2015).

Referências

- Callan, Tim et al. (2011), *The distributional effects of austerity measures: a comparison of six EU countries*, Social Situation Observatory – Income Distribution and Living Conditions, Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e do Emprego, Comissão Europeia.
- Campos Lima, Maria da Paz (2015), *A reconfiguração do regime de emprego e de relações laborais em Portugal na ótica liberal*, Cadernos do Observatório das Crises e das Alternativas, 5, junho de 2015.
- Campos Lima, Maria da Paz e Naumann, Reinhard (2011) ‘Portugal: from broad strategic pacts to policy-specific agreements’, in Sabina Avdagic, Martin Rhodes e Jelle Visser (orgs.), *Social pacts in Europe: emergence, evolution, and institutionalization*, Oxford, Oxford University Press: 147-174.
- Clauwaert, Stefan e Schömann, Isabelle (2012), ‘The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise’, Working Paper 2012.04, ETUI – European Trade Union Institute.
- Degryse, Christophe (2012), ‘The new European economic governance’, Working Paper 2012.14, ETUI – European Trade Union Institute.
- Dornelas, António (2011), ‘Social pacts in Portugal: still uneven?’, in Philippe Pochet, Maarten Keune e David Natali (orgs.), *After the euro and enlargement: social pacts in the EU*, Bruxelas, ETUI – European Trade Union Institute: 109-132.
- Gallie, Duncan (2013), ‘Economic crisis, the quality of work, and social integration’, in Duncan Gallie (org.), *Economic crisis, quality of work, and social integration: the European experience*, Oxford, Oxford University Press: 1-29.
- Observatório sobre as Crises e as Alternativas (2014), ‘Barómetro das crises nº13 – Crise e mercado de trabalho: menos desemprego sem mais emprego?’, publicado online: http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/barometro/13BarometroCrises_Crise%20mercadotrabalho.pdf
- Organização Internacional do Trabalho (2014), *Enfrentar a crise do trabalho em Portugal*, publicado online: http://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/versaofinal_OIT_Relat_EnfrentarCriseEmprego_20131101.pdf
- Pedroso, Paulo (2014), *Portugal and the global crisis – the impact of austerity on the economy, the social model and the performance of the state*, Friedrich Ebert Stiftung, abril de 2014.
- Pochet, Philippe e Degryse, Christophe (2013), ‘Monetary union and the stakes for democracy and social policy’, *Transfer* 19(1): 103-116.
- Schulten, Thorsten e Müller, Torsten (2013), ‘A new European interventionism? The impact of the new European economic governance on wages and collective bargaining’, in David Natali e Bart Vanhercke (orgs.), *Social developments in the European Union 2012*, Brussels, ETUI – European Trade Union Institute: 181-213.