

COLABOR

Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social

07
JUL 2022

POLÍTICAS
EM ANÁLISE



DA AGENDA DO TRABALHO DIGNO
AO PROGRAMA DO GOVERNO:
ANATOMIA DE UMA REFORMA
POR FAZER

FILIPPE LAMELAS
PEDRO RITA

FICHA TÉCNICA

Título

Da Agenda do Trabalho Digno ao Programa do Governo: anatomia de uma reforma por fazer

Autores

Filipe Lamelas
Pedro Rita

DOI

10.5281/zenodo.6838257

Data de publicação

Julho 2022

Cite este documento como:

Lamelas, F., & Rita, P. (2022). *Da Agenda do Trabalho Digno ao Programa do Governo: anatomia de uma reforma por fazer*. Políticas em Análise, N.º 7. CoLABOR.

COLABOR

Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social
Rua das Taipas, n.º 1
1250-264 Lisboa

Resumo/Abstract

1

1. Introdução:

contexto, crise e PRR

3

2. A Agenda do Trabalho Digno e o Programa Eleitoral do PS: projeto de reforma

6

3. Trabalho e emprego no Programa do XXIII Governo Constitucional: áreas de intervenção e principais medidas

7

4. A Agenda do Trabalho Digno na concertação social: alterações introduzidas e ausência de consenso

9

5. Trabalho digno: as omissões da agenda

11

6. Conclusão: a reforma indispensável

13

Resumo

A área do trabalho e das relações laborais, pela sua importância nos planos social, político e económico, é um dos vetores estruturantes de qualquer estratégia de governo. A realidade atual acentua a urgência de repensar o modelo de desenvolvimento económico prosseguido nas últimas décadas em Portugal e o regime jurídico-laboral que o vem suportando. Apoiada numa avaliação dos contextos económico e laboral atuais e partindo de um balanço negativo da vigência da legislação de tendência mais liberalizante das últimas décadas, a Agenda do Trabalho Digno contém um conjunto de propostas que, pelo menos tendencialmente, levarão à alteração do Código do Trabalho e regimes conexos.

Tendo como pilares as ideias de trabalho digno e valorização dos trabalhadores, a Agenda identifica um conjunto de matérias e aponta para a recuperação de um modelo mais justo das relações de trabalho, não obstante se destacar a omissão de matérias fundamentais para a promoção da dignidade no trabalho e da segurança no emprego.

Palavras-chave: Agenda do Trabalho Digno, avaliação de políticas públicas, Código do Trabalho, reforma laboral

Abstract

The area of labour and labour relations, due to its importance on the social, political, and economic levels, is one of the structuring vectors of any government strategy. The current reality accentuates the urgency of rethinking the model of economic development pursued in recent decades in Portugal and the legal labour regime that has been supporting it. Supported by an analysis of current economic and labour contexts and based on a negative assessment of the liberalization of labour relations that took place in recent decades, the Decent Work Agenda contains a set of proposals which will tend to lead to the amendment of the Labour Code.

Building on the ideas of decent work and the valorization of workers, the Agenda identifies a set of issues and aims to restore a fairer model of labour relations, despite the omission on fundamental subjects regarding the promotion of dignity at work and job security.

Keywords: Decent Work Agenda, public policy assessment, Labour Code, labour reform

Este texto foi submetido a avaliação científica interna e/ou externa. As análises, opiniões e conclusões nele expressas são da exclusiva responsabilidade do(s) autor(es).

1. Introdução: contexto, crise e PRR

A área do trabalho e das relações laborais, pela sua importância nos planos social, político e económico, é um dos vetores estruturantes de qualquer estratégia de governo, assumindo, no contexto particular português, marcado por profundas transformações do tecido produtivo e das condições de trabalho no passado recente, uma relevância acrescida.

A globalização da economia nos últimos trinta anos teve repercussões significativas à escala mundial e, de modo especial, no quadro da economia portuguesa. Condicionadas pelos recursos disponíveis e pelas contingências económicas e financeiras, as políticas públicas e privadas de investimento têm vindo, neste contexto, a orientar-se para o incremento de uma economia terciária, na qual o turismo e outras atividades de baixo valor acrescentado assumem primazia, visando rentabilizar a riqueza natural do país e a força de trabalho disponibilizada por elevadas taxas de desemprego, resultantes da diminuição da atividade nos setores primário e secundário, e pelo aumento da imigração.

Ao longo deste período, as leis laborais foram sendo alteradas para “acompanhar e responder” à evolução das circunstâncias económicas, tendo sido aprovada legislação no sentido de garantir maior flexibilidade e adaptabilidade nas relações individuais e coletivas de trabalho, mudanças que os seus autores consideravam necessárias e adequadas ao crescimento económico e à dinamização do mercado de emprego.

O Código do Trabalho de 2003,¹ que juntou num só diploma regimes laborais específicos dispersos por vários diplomas, constituiu um importante ponto de viragem, destacando-se no seu regime, desde logo, e como modificações mais relevantes, a instituição de novas formas de organização do trabalho ao nível do tempo, local e funções exercidas, a restrição ao princípio do tratamento mais favorável, o alargamento das situações de contratação a termo, bem como a alteração das regras de vigência e caducidade das convenções coletivas. Alterações que, de resto, a revisão global de 2009 (Lei n.º 7/2009, 12/2), veio aprofundar, em particular no que respeita à flexibilidade da organização do tempo de trabalho.²

1 O Programa do XV Governo Constitucional (PSD/CDS-PP), além da codificação das leis laborais, continha linhas programáticas tendentes à promoção da adaptabilidade e à flexibilidade da organização do trabalho, por forma a aumentar a competitividade da economia e das empresas. Sendo a contratação coletiva um dos instrumentos privilegiados na organização do trabalho, passou, desse modo, a constituir uma prioridade para a reforma da legislação do trabalho disponível em <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc15/programa-do-governo/programa-do-xv-governo-constitucional.aspx>.

2 Conforme referido na exposição de motivos: “em cumprimento do disposto no artigo 20.º da Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto, no artigo 9.º da Lei n.º 35/2004, de 29 de julho, e de acordo com o que foi vertido no Programa do XVII Governo Constitucional, a presente proposta de Lei procede à revisão do Código do Trabalho e da respectiva regulamentação. Propõe-se (...) simplificar e desburocratizar aspectos das relações entre trabalhadores, empregadores e administração (...). Com as alterações propostas, fomenta-se a adaptabilidade das empresas e facilita-se a conciliação entre a vida profissional e a vida pessoal e familiar dos trabalhadores. Nessa medida (...) aumentam-se os mecanismos de flexibilização

Para lá do Código, entre 2012 e 2013, leis avulsas, como a Lei n.º 3/2012 (10/1) – aprovou o regime de renovação extraordinária dos contratos de trabalho a termo certo –, ou a legislação baseada no “Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica”, como as Leis n.º 23/2012, 25/6, e n.º 69/2013, 30/8 – ampliou as condições de recurso ao despedimento por razões objetivas e diminuiu as compensações nesses casos –, contribuíram para a constituição de um quadro legal que, contrariando as expectativas anunciadas de promoção do crescimento económico, é hoje objeto de uma avaliação que não pode deixar de ser negativa.

A verdade é que os anos recentes de experiência de uma regulamentação laboral que teve a flexibilidade e a adaptabilidade como princípios orientadores das relações laborais mostram, de modo geral, como aquelas, desacompanhadas de princípios e normas que se lhes contraponham, conduzem à precarização do trabalho, agindo na erosão da especialidade da relação laboral (assente na ideia de que o contrato de trabalho é celebrado entre partes desiguais, cabendo ao direito promover a proteção da parte mais fraca, o trabalhador).³

Paralelamente, e sublinhando o fracasso dessa opção estratégica, as alterações introduzidas no regime laboral não contribuíram para que a atividade económica registasse os resultados esperados. Essas mudanças, ao invés, acabaram por revelar-se particularmente nocivas em contextos de crise e recessão económica e evidenciaram a fragilidade da posição dos trabalhadores no quadro legal vigente.

Os tempos que correm – a crise pandémica parece chegar ao fim, a crise climática agrava-se, uma nova crise surge com a guerra na Ucrânia; a economia não recupera como inicialmente previsto, a inflação e estagnação normalizam-se; e, neste contexto, o direito do trabalho e os trabalhadores estão sob pressão – acentuam a urgência de repensar o modelo de desenvolvimento económico prosseguido nas últimas décadas e o regime jurídico-laboral que o vem suportando. Este quadro revela-se, por isso, manifestamente propício a uma revisão das leis do trabalho, somando-se a isso uma maioria absoluta governativa e uma disponibilidade financeira proporcionada pelo PRR (Plano de Recuperação e Resiliência) – um programa de apoios excecional financiado por fundos europeus, de execução até 2026. Destinado à implementação de reformas e investimentos visando um crescimento económico sustentado após a pandemia, em simultâneo com a resolução de graves problemas sociais e laborais – a recuperação socioeconómica de que o país necessita – o sucesso do PRR dependerá, de modo decisivo, do envolvimento e motivação

por via negocial individual e colectiva. Entre os regimes inovadores contam-se a possibilidade de criação de ‘bancos de horas’, de definição de horários que concentram a duração do trabalho durante alguns dias da semana, de adopção de medidas especificamente vocacionadas para alguns sectores de actividade com acentuada incidência de sazonalidade, como o contrato de muito curta duração na agricultura, o regime especial de férias no turismo ou o contrato de trabalho intermitente sem termo”.

³ Sobre a singularidade do direito do trabalho, ver Ramalho, M. R. P. (2000). Da autonomia dogmática do direito do trabalho. Almedina, pp. 414-417. A autora refere, nomeadamente, que o princípio abrangente de compensação de dependência do trabalhador, além de “evidenciar a singularidade do ponto de partida do direito do trabalho”, tem repercussões “não só no vínculo de trabalho como nas situações laborais colectivas”.

dos diferentes atores sociais na sua definição e execução, e, no setor laboral, em particular, da capacidade do Governo de estimular o diálogo social e promover a obtenção de compromissos.

2. A Agenda do Trabalho Digno e o Programa Eleitoral do PS: projeto de reforma

Tornada pública em 2021, a “Agenda do Trabalho Digno⁴ e Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho” constitui um importante documento estratégico na área do trabalho e do emprego para o novo Governo,⁵ apresentando um conjunto de prioridades à luz da situação económica e social presente e eixos estratégicos de intervenção, nomeadamente, no combate à precariedade, na promoção da contratação coletiva e na melhoria geral dos salários que o Primeiro-Ministro coloca com grande enfoque.

Apoiando-se numa avaliação dos contextos económico e laboral atuais e partindo de um balanço negativo da vigência da legislação de tendência mais liberalizante das últimas décadas, a Agenda do Trabalho Digno contém um conjunto de propostas que, pelo menos tendencialmente, levarão à alteração do Código do Trabalho e regimes conexos, constituindo a base do projeto do novo governo para a área do trabalho.

O enquadramento e propostas da Agenda serviram, aliás, como referente fundamental para a elaboração do Programa Eleitoral do PS para as eleições legislativas de 2022, onde as questões do trabalho surgem fundamentalmente no capítulo dedicado ao Emprego e Habitação, ponto integrado no 2.º Desafio Estratégico – Demografia, aí se reproduzindo em grande parte o teor daquele documento.

4 Tal como é referido na Resolução do Parlamento Europeu, de 23 de maio de 2007, sobre “Promover um trabalho digno para todos” (2006/2240(INI)), o conceito de trabalho digno não se cinge à “proteção das normas laborais fundamentais”, incluindo, ainda, o que se designa por “emprego produtivo e livremente escolhido, direitos no trabalho, proteção social e diálogo social, bem como a integração da perspectiva do género ao abrigo dos quatro pilares”. Na mesma Resolução refere-se que os “meios para conseguir um trabalho digno devem adaptar-se às especificidades, ao nível de desenvolvimento e às capacidades de cada sociedade” e que “os esforços para promover o trabalho digno devem abranger os trabalhadores tanto da economia formal como da informal”. Como também é realçado nesta Resolução, a agenda do trabalho digno deve constituir um objetivo global, conforme preconizado pela Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, a resolução sobre os resultados da Cimeira Mundial de 2005 e a declaração ministerial adotada pelo Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) em 5 de Julho de 2006; que esse objetivo deve fazer igualmente parte dos esforços com vista à realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e dos compromissos assumidos aquando da Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Social de Copenhaga, de 1995.

5 O objeto da presente análise circunscrever-se-á ao programa do PS, pelo facto de ter sido o programa partidário que serviu de base ao atual programa de governo, que resulta de uma maioria absoluta nas eleições legislativas e que, como tal, orientará as políticas públicas nesta área. Tal não significa, de todo, que as propostas na área do trabalho e da proteção social se esgotem no programa deste partido, como, de resto, se pode verificar pela análise dos programas partidários da generalidade dos partidos políticos com assento na Assembleia da República.

A inspiração é evidente, com o próprio Programa Eleitoral a remeter expressamente para a Agenda do Trabalho Digno, e, embora algumas propostas não estejam suficientemente concretizadas para se poder apreender plenamente o seu alcance, é possível, todavia, extrair um par de conclusões da leitura e análise destas fontes.

Tendo como pilares as ideias de trabalho digno e valorização dos trabalhadores, a Agenda e o Programa Eleitoral identificam um conjunto de matérias e apontam para a recuperação de um modelo mais justo das relações de trabalho, revelando, de modo geral, acerto no diagnóstico e no âmbito da intervenção legislativa planeada, não obstante se destacar a omissão de matérias fundamentais para a promoção da dignidade no trabalho e da segurança no emprego, salientando-se, neste aspeto, e com alguma estranheza, a inexistência de qualquer referência ao tema dos despedimentos.

Por outro lado, não pode igualmente deixar de se notar que algumas das propostas constantes da Agenda e do Programa Eleitoral, tendo a virtude de se reportarem a áreas do trabalho que necessitam de revisão e adequação legal, apresentam soluções insuficientes ou relativas a aspetos secundários do regime, acabando por se mostrar, nessa medida, desajustadas aos fins visados. É o que sucede, nomeadamente, no âmbito da negociação coletiva, que regista, desde a alteração do respetivo regime pelo Código do Trabalho de 2003, um retrocesso acentuado tanto no plano quantitativo, com a diminuição do número de convenções celebradas, como no plano qualitativo, com o conteúdo dessas convenções fortemente limitado pelo quadro legal.

3. Trabalho e emprego no Programa do XXIII Governo Constitucional: áreas de intervenção e principais medidas

O Programa do Governo acolhe, na íntegra, as soluções e medidas constantes do Programa Eleitoral do PS, o qual, por sua vez, foi elaborado com base na Agenda do Trabalho Digno apresentada em 2021.⁶

Subjacente aos três documentos, encontra-se a necessidade de identificar um conjunto de prioridades na regulação do mercado de trabalho, por forma a operar reformas estruturais que vão além das questões meramente relativas ao emprego e assumam a centralidade do trabalho na vida das pessoas, reconhecendo que as suas implicações extravasam, em larga medida, aquilo que comumente se designa por mercado de trabalho.

⁶ Disponíveis em: <https://ps.pt/programa-eleitoral-do-ps-as-legislativas-de-2022-2/>; <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/governo/programa-do-governo> e <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=principais-medidas-da-agenda-do-trabalho-digno-e-de-valorizacao-dos-jovens-no-mercado-de-trabalho>.

Para esse propósito, apontam-se com particular relevância cinco áreas: a promoção do emprego sustentável e o combate à precariedade; as “novas” formas de trabalho associadas às transformações no trabalho e à economia digital;⁷ a conciliação entre trabalho, vida pessoal e familiar; o reforço das relações coletivas de trabalho e da negociação coletiva; bem como o reforço dos serviços públicos da administração do trabalho e simplificação administrativa.

No que se refere à promoção do emprego sustentável e ao combate à precariedade (incluindo neste eixo o reforço da proteção dos jovens trabalhadores-estudantes e do conjunto de políticas relativas aos estágios profissionais), a tónica da concretização destes objetivos deve ser colocada na promoção da Segurança no Emprego – que, de resto, é uma garantia constitucional – e não tanto especificamente no combate à precariedade. Ou seja, a própria ideia de combate à precariedade decorre da necessidade de promover a segurança no emprego, o que se articula muito melhor – mesmo em termos semânticos – com a agenda do trabalho digno.

A promoção da Segurança no Emprego não se esgota no mero combate à precariedade,⁸ assumindo nas suas várias vertentes o desígnio refletido no Programa do Governo, mormente no que respeita ao reconhecimento de que o trabalho tem implicações que ultrapassam em larga medida a atividade desempenhada sob a autoridade e direção de outrem. No fundo, a promoção da Segurança no Emprego – enquanto direito fundamental e conceito estrutural – não está dependente de flutuações ou conjunturas, ao contrário do um programa específico de combate à precariedade que, muitas vezes, assenta em medidas conjunturais e pontuais.

Por sua vez, a regulamentação prevista sobre as “novas” formas de trabalho associadas às transformações no trabalho e à economia digital pressupõe particular cautela, sob pena de contribuir, ainda mais, para a dualização do mercado de trabalho.⁹

7 Pelissier, J. (1985). La relation de travail atypique. *Droit Social*, 7, p. 531. Neste artigo, o autor refere que “la relation de travail habituelle, normale typique est une relation de travail que lie, de façon ostensible, le salarié à un employeur pour une durée indéterminée et qui oblige le salarié à fournir à l'employeur toute son activité professionnelle dans les locaux de l'entreprise (...) Dès que la relation de travail ne présente pas l'ensemble de ses caractères, on peut considérer qu'elle est atypique”.

8 Conforme é referido no Acórdão n.º 107/88 do Tribunal Constitucional: “A garantia de segurança do emprego (...) postula, desde logo, a garantia da estabilidade da posição do trabalhador na relação de trabalho e de emprego e a sua não funcionalização aos interesses da entidade patronal”. Em sentido próximo, Canotilho e Moreira (1993, p. 287) referem que o direito à segurança no emprego revela uma “alteração qualitativa do estatuto do titular da empresa” que, assim, “não goza de liberdade de disposição sobre as relações de trabalho” – Canotilho, J. J., & Moreira, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa anotada*. Almedina. No mesmo sentido, veja-se Abreu, J. M. C (1990). *Limites constitucionais à iniciativa económica privada*. In *Temas de direito do trabalho*. Coimbra Editora, p. 425.

9 Pinto (1986) expressamente invoca a “redução dos patamares garantísticos conflituais e com a própria inversão do favor” como resposta do Direito do Trabalho à crise económica - Pinto, M. F. C. (1986). *A função do direito do trabalho e a crise atual*, RDES, 1, 57.

Reconhecendo essas realidades, importa acima de tudo identificar as especificidades, mas enquadrá-las sempre nas normas respeitantes ao regime geral, recusando-se a criação de um regime especial ou excecional que as coloque à margem das regras tradicionais do direito do trabalho. A título exemplificativo, veja-se a mais recente reforma legislativa a propósito do tele-trabalho que, mais do que regulamentar de forma precisa e clara, contribuiu para uma confusão generalizada de conceitos e realidades em grande parte devido à “pressa” do legislador. Esse deverá ser um caminho a evitar.

O reforço das relações coletivas de trabalho e da negociação coletiva tem sido um tema presente na agenda dos últimos governos constitucionais, apesar de na prática não se terem verificado alterações significativas ao regime introduzido pelo Código do Trabalho de 2003. À partida, as referências a esta realidade, no Programa de Governo, parecem ficar aquém do que seria desejável para um reequilíbrio das relações coletivas.

A principal alteração a introduzir numa reforma legislativa futura, além de dinamizar a negociação coletiva, deve ter como escopo, antes de mais, reequilibrar o sistema de relações coletivas de trabalho. Esse terá necessariamente de ser o ponto de partida para uma desejada revitalização, tendo sempre em consideração a realidade e as especificidades nacionais.

Por outro lado, para garantir uma efetiva conciliação entre trabalho, vida pessoal e familiar haverá sempre a necessidade de, em primeiro lugar, tornar de forma clara, segura e previsível os tempos de trabalho e o cumprimento do horário de trabalho, promovendo formas de organização do tempo de trabalho que permitam aos trabalhadores viver plenamente a vida para além do trabalho.

Importa também, nesse sentido, reformular um conjunto de institutos relativos à parentalidade, reforçando os direitos dos progenitores e, acima de tudo, o aumento da duração das licenças referentes à parentalidade. A jusante, torna-se relevante criar mecanismos, ou adaptar institutos jurídicos já existentes, que atendam a um conjunto de necessidades específicas de certas categorias de trabalhadores (trabalhadores com filhos, trabalhadores com deficiência, trabalhadores com patologias específicas, trabalhador-estudante, cuidadores informais, entre outros).

Finalmente, no que concerne ao reforço dos serviços públicos da administração do trabalho e simplificação administrativa, mais do que simplificar, importa efetivar e modernizar, dotando esses serviços da administração do trabalho de meios e condições para exercer a fiscalização e prevenir o incumprimento das normas. É notória a necessidade de uma grande reforma à semelhança do que aconteceu, por exemplo, em anos recentes, com a administração fiscal e tributária, trazendo os serviços de fiscalização e inspeção das condições do trabalho para o século XXI.

4. A Agenda do Trabalho Digno na concertação social: alterações introduzidas e ausência de consenso

Reciclada pelos meses e por um contexto político distinto, a Agenda do Trabalho Digno apresentada na concertação social, não obstante manter, no essencial, as linhas gerais referidas a propósito dos documentos supra enunciados, contém um conjunto de alterações cirúrgicas, remete a discussão de algumas temáticas para momento posterior e introduz um par de medidas que concretizam algumas das anteriormente anunciadas.

No que se refere aos salários, retribuições e questões conexas (nomeadamente, o pagamento devido pelo trabalho suplementar), ressalta a criação de um novo fórum, remetendo-se o tratamento destas temáticas para a discussão em torno do Acordo de Rendimentos e Competitividade, autonomizando-se, assim, essas questões da Agenda do Trabalho Digno.

Por sua vez, no âmbito da negociação coletiva, verificam-se duas novidades significativas, cujo desenvolvimento poderá implicar uma alteração substancial no modelo atual de relações coletivas. Prevê-se, assim, o reforço do papel da admissibilidade da arbitragem necessária na prevenção de vazios de cobertura da negociação coletiva (permitindo que, ainda durante o período de sobrevigência da convenção coletiva, qualquer das partes possa requerer a arbitragem necessária, mantendo-se a convenção em regime de sobrevigência, até que seja proferida a competente decisão arbitral). A possibilidade de uma das partes poder suscitar a apreciação por tribunal arbitral dos fundamentos deduzidos para a denúncia de um instrumento de regulamentação coletiva de trabalho é novidade neste plano.

Outra importante inovação constante da Agenda do Trabalho Digno recentemente apresentada em sede de concertação social prende-se com o estudo e constituição de programas piloto para análise e testagem de novos modelos de organização do trabalho, nomeadamente a introdução da semana de quatro dias em diferentes setores e o uso de modelos híbridos de trabalho presencial e teletrabalho.

A par destas “novidades” há um conjunto de matérias que, em virtude de alterações sofridas, têm uma dimensão distinta da que constava do documento inicial. Desde logo, o abandono da ideia de a Autoridade para as Condições no Trabalho (ACT) assumir o “poder de presunção da existência de prestação de trabalho no caso de trabalho por conta de outrem não declarado, dando-lhe capacidade idêntica à da inspeção da segurança social, e dispensando os procedimentos do artigo 15.º-A da Lei 107/2009 aditado pela Lei n.º 63/2013, de 27-8”, significa que a novidade nesta linha temática introduzida pelo documento original desaparece. Ao omitir esta faculdade, a versão da Agenda do Trabalho Digno apresentada aos parceiros sociais remete, grosso modo, para os mecanismos legais já existentes sobre a ação especial de reconhecimento de contrato de trabalho.

Também para a generalidade das situações, no documento original previa-se um “novo poder suspensivo da Autoridade para as Condições de Trabalho dos despedimentos com indícios de ilicitude” ao passo que, na nova versão, apenas se menciona “Reforçar os poderes da Autoridade para as Condições de Trabalho quando se verifiquem despedimentos com indícios de ilicitude, notificando o empregador para regularizar a situação ou, na sua falta, participar os factos aos serviços do Ministério Público, tendo em vista instaurar procedimento cautelar de suspensão de despedimento”, o que não constitui qualquer novidade face ao ordenamento jurídico atual. No que se refere às medidas propostas para o período experimental dos trabalhadores à procura de primeiro emprego, abandonam-se as possibilidades de criação de uma definição legal deste conceito, de constituir o empregador na obrigação de justificar a denúncia durante o período experimental ou de proceder ao pagamento de uma indemnização, o que significa que as principais inovações nesta área foram expurgadas neste novo documento.

O documento sobre o Trabalho Digno apresentado na concertação social contém, também, uma profunda modificação a propósito do regime do trabalhador-estudante, na medida em que anteriormente se previa o reforço da “proteção dos direitos dos jovens trabalhadores-estudantes, nomeadamente impedindo a perda de benefícios sociais” e, agora, ao invés, referem-se “propostas de simplificação dos contratos de trabalhadores-estudantes” como medida chave nesta área. Não obstante a apresentação do documento e a sua discussão em sede de concertação social, a Agenda do Trabalho Digno nos moldes propostos pelo Governo não teve acolhimento junto dos parceiros sociais que, na sua generalidade, a rejeitaram, embora com fundamentações distintas e baseadas em matérias diferenciadas.

5. Trabalho digno: as omissões da agenda

Apesar dos aspetos positivos constantes do Programa de Governo e da Agenda do Trabalho Digno, há que proceder a uma reflexão futura de forma a concretizá-los através de uma reforma legislativa. A última versão deste documento apresentada aos parceiros sociais procedeu à revisão da redação de um conjunto de matérias, encurtando o alcance das medidas aí propostas ou retirando-lhes carácter inovatório. Na prática, verificou-se um recuo que se afigura difícil de compreender, nomeadamente face à ausência de acordo sobre a própria agenda em sede de concertação social. Ou seja, não havendo compromissos ou obrigações assumidas pelos parceiros não se vislumbram motivos para as alterações introduzidas no documento que, entretanto, já foi aprovado em Conselho de Ministros e seguiu para discussão no Parlamento. Além disso há, ainda, um conjunto de omissões relevantes. Entre elas, e a título de exemplo, as matérias do despedimento, da retribuição e da implementação de sistemas de avaliação.

O regime legal dos despedimentos foi objeto no passado recente de sucessivas alterações que ameaçaram o princípio da segurança no emprego, designadamente através de uma redução acentuada do montante das compensações devidas pela cessação do contrato e da introdução de regras de flexibilização do despedimento.¹⁰ A afirmação de um modelo de trabalho digno e o combate à precariedade não podem ignorar esta realidade, cabendo ao Governo, no desenvolvimento do seu programa para um trabalho digno, proceder à revisão do regime legal da cessação do contrato, aumentando os montantes devidos pela cessação do contrato para a generalidade dos vínculos e das formas de cessação e não apenas para a caducidade do contrato a termo.

Por outro lado, não só os baixos salários em Portugal são um problema notório, a carecer de uma resolução expedita, como o próprio conceito de retribuição se afigura problemático no quadro legislativo atual.

10 O texto do referido Memorando (disponível em <https://www.bportugal.pt/page/programa-de-assistencia-economica-e-financeira>), a este respeito, estipulava o seguinte:

Compensação por cessação de contrato de trabalho

i. Reformulação do modo de cálculo das compensações por cessação relativas a futuras contratações, bem como o alinhamento das compensações por cessação de contrato de trabalho para contratos sem termo com as previstas para os contratos a termo. Em concreto:

- Redução das compensações por cessação de contrato de trabalho para os novos contratos sem termo de 30 para 10 dias por ano de antiguidade (e 10 dias adicionais a serem pagos por um fundo financiado pelos empregadores), com um limite máximo de 12 meses e eliminação do limite mínimo de 3 meses de retribuição independentemente da antiguidade;
- Redução das compensações por cessação de contrato de trabalho a termo de 36 para 10 dias por ano de trabalho, para contratos inferiores a 6 meses, e de 24 para 10 dias, para contratos de maior duração (com 10 dias adicionais a serem pagos por um fundo financiado pelos empregadores);
- Implementação do fundo acordado no Acordo Tripartido para financiar parcialmente o custo dos despedimentos para novas contratações.

ii. Alinhar as compensações por cessação de contrato de trabalho para os atuais contratos com a alteração prevista para os novos contratos (tendo em consideração a articulação revista entre o direito à compensação, antiguidade e o limite total para as compensações), procurando manter os direitos adquiridos até à data da introdução desta reforma.

iii. Alinhar o nível de compensações por cessação de contrato de trabalho com o nível médio da EU, permitindo que as compensações por cessação de contrato de trabalho financiadas pelo fundo previsto no Acordo Tripartido, sejam transferíveis entre empregadores, através da criação de contas individuais nacionais.

Redefinição do regime de despedimentos

i. Possibilidade de os despedimentos individuais por inadaptação do trabalhador serem possíveis independentemente da introdução de novas tecnologias ou outras alterações no local do trabalho. Entre outras justificações para a cessação do contrato, sugere-se que seja acrescentada uma nova causa para o despedimento nas situações em que o trabalhador tenha acordado com o empregador o cumprimento de determinados objetivos e não os cumpra, por razões que lhe sejam exclusivamente imputáveis.

ii. Eliminação do critério da antiguidade na escolha do trabalhador a despedir nos casos de cessação do contrato por extinção do posto de trabalho, desde que se estabeleça um critério alternativo relevante e não discriminatório a decidir pelo empregador.

iii. Eliminação da obrigação de transferência do trabalhador para outro posto de trabalho disponível ou uma função mais apropriada no caso dos despedimentos por inadaptação e por extinção do posto de trabalho. Contudo, por princípio, se se verificar a existência de postos de trabalho disponíveis, compatíveis com as qualificações do trabalhador, a cessação do contrato deve ser evitada.

Este conceito não deve ser reconduzido somente à retribuição base e diuturnidades (que estão em manifesto desuso). Independentemente de questões fiscais, a retribuição deve englobar tudo o que o trabalhador recebe como decorrência da relação de trabalho (e não necessariamente como contrapartida). Atualmente, só por mera engenharia jurídica é admissível que se discuta se o subsídio de refeição, de transporte, isenção de horário, turnos, entre outros, têm um carácter retributivo ou não. É óbvio que, na prática, os trabalhadores contam com esses complementos para fazer face às suas despesas correntes. De igual modo, a classificação desses designados complementos salariais como retribuição poderia, igualmente, contribuir para uma maior receita da Segurança Social e para uma valorização das pensões futuras. Nesta medida, e também neste ponto, caberia ao Governo, no cumprimento dos objetivos do seu programa, alterar a lei no sentido de que todas as prestações que os trabalhadores recebem como decorrência da prestação do trabalho sejam consideradas retribuição.

Essa omissão foi, entretanto, “remediada”, prevendo-se a discussão das questões salariais e prestações pecuniárias remuneratórias (nomeadamente, o pagamento devido pelo trabalho suplementar) no âmbito do debate para o Acordo de Rendimentos e Competitividade. Esta autonomização do debate sobre as questões da Agenda do Trabalho Digno, afigura-se como uma opção particularmente discutível. À partida, não parece fazer sentido dissociar realidades que assentam no próprio conceito de “trabalho digno”, no qual a retribuição assume uma centralidade absoluta.

Por último, com o anunciado fim das progressões automáticas/garantidas, importa que os sistemas de avaliação implementados pelos diversos empregadores tenham consequências remuneratórias e no desenvolvimento da própria carreira. Para tanto, é necessária a fixação de critérios claros, coerentes, públicos e de mecanismos de recurso para reagir a eventuais incumprimentos. Além disso, e conforme referido, é fundamental que a avaliação tenha repercussões e impactos que não se esgotem na mera classificação do desempenho do trabalhador mas que se consubstanciem, nomeadamente, em aumentos da retribuição. Sem prejuízo de a negociação coletiva ser o local privilegiado para discussão e estipulação de sistemas de avaliação, a promoção e defesa de um trabalho digno exigem do Governo o estabelecimento de um “patamar mínimo” na lei, prescrevendo um conjunto de regras sobre avaliação a serem adaptadas em sede de negociação coletiva, para o caso de as partes não o fazerem.

6. Conclusão: a reforma indispensável

Para lá das referências meritórias e das omissões do Programa do Governo e da Agenda do Trabalho Digno apresentada aos parceiros sociais, a implementação de uma reforma legislativa (a última grande reforma ocorreu em 2003) é uma necessidade evidente, que se encontra sus-

tentada em diversos estudos e avaliações efetuados e é reconhecida por diferentes quadrantes políticos. O Código do Trabalho foi criado num contexto manifestamente diferente do atual e a lei não dispõe de mecanismos de resposta a um conjunto de desafios que se colocam hoje em dia, algo de que a própria Agenda do Trabalho Digno e os Programas Eleitoral e do Governo dão nota de modo claro e compreensivo.

Além disso, também não é menos verdade que muitas das alterações introduzidas pelo Código do Trabalho de 2003 (“reformulado” em 2009, entre diversas alterações legislativas – algumas provisórias e outras permanentes – que foram contribuindo para uma de-sistematização e incoerência jurídica) foram, em termos de avaliação das políticas públicas daí decorrentes, um verdadeiro falhanço – a começar pela pretendida dinamização da negociação coletiva e do rearranjo das relações coletivas de trabalho – ou simplesmente pífias – como sucedeu, por exemplo, com as alterações referentes aos mecanismos de flexibilidade.

Ao mesmo tempo, os quase 20 anos de vigência do Código do Trabalho foram revelando dificuldades e divergências de interpretação do sentido e significado do texto em numerosas disposições normativas, com impacto negativo na vida interna das empresas e incremento da litigância nos tribunais, que poderão ser resolvidas pelo legislador ou significativamente mitigadas no quadro de uma revisão global.

A necessidade de revisão do regime legal é tanto maior quanto no contexto do período pandémico se revelaram de modo mais evidente outras insuficiências no ordenamento jurídico-laboral em vigor, que a legislação excepcional aprovada não corrigiu e em alguns casos até amplificou, como sucedeu, nomeadamente, no âmbito do teletrabalho, regime do layoff ou no trabalho em plataformas digitais.

Assim, considerando o contexto político, económico e social atual que aqui se descreveu, não se vislumbram razões para que não se empreenda uma reforma da lei laboral nesta legislatura, de forma estruturada e com a noção da centralidade do trabalho e das suas implicações em todas as esferas da vida humana. A Agenda do Trabalho Digno e os Programas Eleitoral e do Governo, que nela se baseiam, podem e devem funcionar como ponto de partida para o debate público que terá lugar nos próximos meses.

O CoLABOR – Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social é uma instituição de investigação científica reconhecida pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, que conta com uma equipa multidisciplinar de investigadores altamente qualificados.

O CoLABOR tem quatro objetivos centrais: apoiar a conceção e reformulação de políticas nas suas áreas temáticas; capacitar as instituições, incluindo a administração pública, as empresas e as instituições do terceiro setor; qualificar o emprego, mediante a formação de quadros e a criação de emprego científico; contribuir para debate público nas áreas do trabalho e da proteção social, através de formas de divulgação eficazes e inovadoras dos resultados da investigação que leva a cabo.

O CoLABOR concretiza estes objetivos através de uma agenda ambiciosa de aprofundamento do conhecimento científico em torno de três eixos temáticos centrais: o trabalho e emprego; a proteção social e os equipamentos e respostas sociais. Nesta agenda, destacam-se as seguintes prioridades: o estudo dos impactos das novas tecnologias sobre o trabalho e a proteção social; a reflexão sobre a adequação e sustentabilidade de diferentes modelos de proteção social; e a avaliação de equipamentos e respostas sociais.

Transversalmente a estas áreas temáticas, o CoLABOR desenvolve e mantém a DataLABOR, uma plataforma digital de sistematização, análise crítica, visualização de informação estatística e jurídica de âmbito internacional, nacional, regional e local nas áreas do trabalho, emprego e proteção social.

Para desenvolver a sua atividade, o CoLABOR conta com o apoio dos seus associados, onde se contam diversas instituições universitárias e de investigação, instituições do terceiro setor e empresas.

Associados



Centro de Estudos Sociais
Universidade de Coimbra



Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal



iscte - Instituto Universitário de Lisboa, CIES-iscte



Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade



Santa Casa da Misericórdia de Lisboa



Câmara Municipal de Lisboa



Delta Cafés - Sociedade Gestora de Participações Sociais, SA



MOTA-ENGIL, SCPS, S.A.



SONAE Corporate, S.A.

Cofinanciado por:

