

FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**Portugal e a Organização Internacional do Trabalho
(1933-1974)**

Maria Cristina Fernandes Rodrigues

Dissertação submetida para obtenção do grau de Doutor em Sociologia

Especialidade: Sociologia do Estado, do Direito e da Administração

Orientadores

Prof. Doutor António Casimiro Ferreira

e

Prof. Doutor Álvaro Garrido

Índice

RESUMO	7
ABSTRACT	10
ABERTURA	13
PARTE I – ORIENTAÇÃO E ENQUADRAMENTO DA TESE	17
Capítulo 1 – Introdução	17
1.1. Apresentação e estrutura da tese	17
1.2. Dimensão metodológica	25
Capítulo 2 – Do não Direito ao Direito: abordagem teórica	37
2.1. Do não Direito ao Direito: à procura do Estado Social	37
Capítulo 3 – Contexto histórico: dimensão internacional e nacional	81
3.1. Lá fora: a OIT em busca de justiça social	81
3.2. Portugal e o “Estado Novo laboral”	103
PARTE II – DESENHANDO O ESPAÇO SOCIAL EM PORTUGAL (1933 – 1974): O PAPEL DA OIT	161
Capítulo 4 – Direitos humanos e direitos no trabalho	161
4.1. Introdução	161
4.2. Trabalho forçado	163
4.3. Eliminação da discriminação no trabalho	206
4.4. Liberdade de associação e negociação colectiva	244
4.5. Trabalho infantil	286
4.6. Conclusões	302
Capítulo 5 - Qualidade no trabalho	305
5.1. Introdução	305
5.2. Horas de trabalho	307
5.3. Saúde e segurança no trabalho	326
5.4. Salários mínimos	339

5.5. Dimensão de género	352
5.6. Férias pagas	371
5.7. Conclusões	376
Capítulo 6 – Protecção social	381
6.1. Introdução.	381
6.2. Segurança Social.	383
6.3. Trabalhadores migrantes.	424
6.4. Conclusões	433
Capítulo 7 - Emprego e redução da pobreza	437
7.1. Introdução.	437
7.2. Emprego	438
7.3. Administração e inspecção do trabalho	451
7.4. Conclusões	461
Capítulo 8 – Síntese e conclusões.	463
8.1. Tempos	464
8.2. Espaços.	470
8.3. Conta-corrente	479
FONTES.	485
BIBLIOGRAFIA.	489

Índice de Quadros

1 - Convenções na área dos direitos humanos e direitos no trabalho	162
2 - Convenções na área da qualidade no trabalho.	306
3 - Convenções na área da protecção social	382
4 - Convenções na área do emprego e pobreza.	437

Resumo

Ao longo do século XX, nos países mais desenvolvidos, a dimensão social do Estado cresce exponencialmente e assume uma centralidade que a coloca a par da dimensão civil e política. Assente no valor da solidariedade e no crescimento dos direitos sociais e laborais dos cidadãos, determina que este espaço público seja tomado pelo direito, num processo de juridicização sem precedentes, que está na base dos fundamentos do Estado-Providência.

Em Portugal, este movimento existiu também, embora condicionado pelo endémico atraso socioeconómico do país e pela natureza antidemocrática do regime político do Estado Novo, que determinaram que o processo fosse tímido, pouco abrangente e, sobretudo, muito lento.

Após a experiência da República, que trouxera um notável conjunto de direitos sociais e laborais, mas que ficaram no plano da lei, o novo regime, a partir de 1933, constrói-se contra a imagem dessa República que prometera e não cumprira, erigindo um núcleo mínimo de direitos que decorrem da Constituição de 1933, do Estatuto do Trabalho Nacional e ainda da legislação que foi publicada nos quatro anos seguintes. O projecto seria ir alargando esse núcleo mínimo de direitos e expandindo-o a um maior número de trabalhadores, à medida que as condições do país o permitissem.

Enquanto membro fundador da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Portugal transpôs algumas das suas convenções para a legislação nacional e ratificou formalmente outras, no período anterior ao Estado Novo. O modo como o novo regime lida com o património normativo da OIT – aquele que recebe e o que se vai construindo nas décadas seguintes – e como o recebe, ou não, no espaço nacional é o núcleo central do nosso trabalho.

Partindo dos quatro grandes temas da OIT – direitos humanos e direitos no trabalho, qualidade no trabalho, protecção social e emprego e pobreza – percorremos as convenções internacionais, verificando se houve e quando ratificação, ou se nunca houve ratificação por Portugal, para depois perceber de que modo a legislação portuguesa acompanha e explica cada um dos casos. O nosso trabalho assenta na análise da legislação internacional e nacional, bem como da documentação existente nos arquivos portugueses e da OIT em Genebra, muita da qual não fora tratada com fins académicos e não era sequer do conhecimento público.

No relacionamento entre Portugal e a OIT definem-se três tempos: primeiro, de convergência, durante a República; depois, de fechamento e de indiferença à Organização, nas duas

primeiras décadas do Estado Novo; finalmente, a partir de meados de 1950, um processo intenso de reaproximação. Estes tempos cruzam-se com espaços normativos, nos quais distinguimos um plano político e um plano social.

No plano político, a procura de legitimação externa do regime português numa época de grande isolamento internacional, por razões que se prendem com a natureza antidemocrática do regime e com a perpetuação do colonialismo, em tempos de descolonização generalizada, levou a uma adesão formal a muitas das normas internacionais da OIT, a partir de 1956, ainda que a realidade jurídica o não autorizasse de imediato, constituindo este processo uma espécie de indutor de mudanças internas. No plano social, uma menor taxa de ratificação mostra a impossibilidade de Portugal acompanhar os padrões europeus, mas esconde uma evolução interna, sobretudo na década de sessenta, a muitos títulos tributária da penetração dos valores, princípios e normas da OIT.

Com um referencial histórico muito forte, este estudo cruza dimensões jurídicas, sociológicas e internacionais, assumindo-se como um espaço de pesquisa interdisciplinar, tendo como suporte os conceitos de juridicização e de Estado-Providência. A partir destes conceitos, e tomando por base a sociologia do direito do trabalho, é possível interpretar a interlegalidade que se joga entre o padrão internacional constituído pelas normas da OIT e o espaço jurídico sócio-laboral nacional e que fundamenta a evolução da realidade portuguesa durante o Estado Novo.

Esta chave de leitura pode aplicar-se a outros tempos e espaços, ao Portugal de hoje ou à realidade histórica ou actual de outros países, aqui residindo o contributo teórico deste estudo, para além do aprofundamento do conhecimento sobre a sociedade portuguesa no Estado Novo, na sua dimensão sócio-laboral, que é o seu principal objectivo.

O crescimento do espaço jurídico sócio-laboral em Portugal no Estado Novo faz-se de forma lenta e desigual, acompanhando de longe os países desenvolvidos. Embora condicionado por um Estado fundado na ideia de autonomia e independência nacionais, apesar de limitado pela natureza não democrática e determinado pelo atraso social e económico do país, o espaço jurídico de que falamos evoluiu de forma significativa, sob a influência directa e indirecta dos padrões normativos da OIT, sobretudo durante a década de 1960, abrindo caminho para um Estado Social.

Palavras-chave: Direito do Trabalho, História do Trabalho, Juridicização, Legislação do Trabalho, Normas Internacionais do Trabalho, Organização Internacional do Trabalho (OIT), Portugal, Sociologia do Trabalho.

Abstract

Throughout the 20th century, in the most developed countries, the social dimension of the State grew exponentially and took on a centrality which placed it on a par with both the civil and the political dimensions. Built upon the value of solidarity and the growth of citizens' social and labour rights, it determined that this public space be taken up by the law in an unprecedented process of juridification which provided the underpinnings of the Welfare State.

This process occurred in Portugal as well, albeit conditioned by the endemic socioeconomic backwardness of the country and the antidemocratic nature of the political regime of the *Estado Novo* (New State), which made such process tentative, too narrow in scope and, most of all, very slow.

Following the experience with the Republic, which brought with it a notable set of social and labour rights that were embodied in law but never given practical fulfilment, the new regime is built, from 1933, at variance with the image of a Republic that had promised but never delivered, setting up a core of minimum rights which derived from the 1933 Constitution, the National Labour Statute and also from legislation published in the four subsequent years. The plan would be to broaden that core of minimum rights and extend it to a larger number of workers, as and when the conditions in the country so allowed.

As a founding member of the International Labour Organization (ILO), Portugal transposed some of its conventions into its national legislation and formally ratified others in the period that preceded the *Estado Novo*. The way in which the new regime handled the ILO's normative heritage – both that which it received and that which was built over the following decades –, and how Portugal welcomed it or not into its legal environment, lies at the core of our work.

Starting from the four major themes of the ILO – human rights and labour rights, quality at work, social protection, employment and poverty – we looked through the international conventions, checking whether and when they were ratified, or whether there was never ratification by Portugal, in order to then gain an insight into how Portuguese legislation kept track of and explained each case. Our work is built upon the analysis of national and international legislation, as well as on documentation contained in both Portuguese archi-

ves and ILO archives in Geneva, much of which had never been dealt with for academic purposes and wasn't even public knowledge.

Three distinct time periods are defined in the relationship between Portugal and the ILO: at first, a period of convergence, during the Republic; then a period of closure and indifference towards the Organization, in the first two decades of the *Estado Novo*; and finally, from the mid-1950s, an intense process of re-engagement. These times intersect with normative spaces in which we distinguish a political front and a social front.

On the political front, the Portuguese regime's quest for external legitimacy at a time of great international isolation for reasons bound up with the antidemocratic nature of the regime and the perpetuation of colonialism, when decolonization was widespread elsewhere, led to a formal adherence to many of the ILO's international norms from 1956, even though the legal reality did not allow it immediately. This process thus constituted a kind of inducer of domestic changes. On the social front, a lower ratification rate shows that it was impossible for Portugal to keep up with European patterns, but conceals an internal evolution, mainly in the 1960s, which was in many respects a tributary of the penetration of the values, principles and norms of the ILO.

Set against a strong historical background, this study cuts across legal, social and international dimensions and is intended as an interdisciplinary research space underpinned by the concepts of juridification and Welfare State. From these concepts, and based on the sociology of labour law, it is possible to interpret the interlegality played out between the international pattern made up of ILO norms and the national social and legal framework in respect of workers rights, which substantiates the evolution of Portuguese reality during the New State.

This reading key can be applied to other times and other spaces, to the Portugal of today or to the historical or current reality of other countries, herein lying the theoretical contribution of this study – in addition to deepening our knowledge of Portuguese society in the New State, in its social and labour dimensions, which is its main goal.

The growth of Portugal's legal environment in the social and labour areas during the *Estado Novo* is slow and uneven, lagging far behind the developed countries. Although conditioned by a State founded on the idea of national autonomy and independence, albeit

limited by the country's non-democratic nature and determined by its social and economic backwardness, the legal space we talk about has evolved significantly under both the direct and indirect influence of the ILO's normative standards, mainly during the 1960s, thus opening the way to a Welfare State.

Key-Words: International Labour Organization (ILO), Juridification, Labour History, Labour Law, Labour Legislation, Labour Standards, Portugal, Sociology of Work.

Abertura

Estava-se a 24 de Abril de 1974. Em Lisboa, na sede da Fundação Calouste Gulbenkian preparavam-se as 1.ªs Jornadas do Emprego, que se realizariam nos dias seguintes. Os serviços do Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra, que organizava o evento, tinham posto em escaparates as publicações da OIT. Ao verificar o espaço, uma funcionária superior mandou colocar em segundo plano, fora do ângulo de visão, tudo quanto se relacionasse com a OIT, reorganizando toda a área de exposição, porque as Jornadas seriam inauguradas pelo Presidente da República, Almirante Américo Tomás, que “não gosta nada da OIT”¹. Na madrugada seguinte virava-se a página da História.

O que esconde este sentimento do último Presidente da República do Estado Novo? Que relacionamento se estabeleceu entre Portugal e a OIT durante o longo período de vida do regime? Como é que o país lidou com o seu estatuto de país fundador da OIT? Que importância teve a actividade da OIT, ao longo do tempo, no desenho do mundo laboral português? São interrogações que nos temos vindo a colocar desde a investigação para mestrado. Ao fazermos, então, um balanço sobre os direitos dos trabalhadores, no período entre 1910 e 1933, evidenciámos a importância que as dinâmicas internacionais, em particular a dimensão normativa da OIT, tiveram na conformação do mundo jurídico-laboral nacional, o que constituiu uma das conclusões mais inesperadas. A questão da influência da OIT em Portugal, a partir de 1933, com a institucionalização do Estado Novo, surgiu nessa sequência e foi um ponto de partida.

Esta interrogação, que está na base do trabalho que agora se apresenta, surge tardiamente na minha vida. Com formação jurídica de base, cedo o percurso profissional se impôs, numa actividade intensa e diversificada, que condicionou os tempos de estudo, reflexão e escrita. A passagem inicial pela vida autárquica, os tempos na Justiça e Reinserção Social, os anos já longos dedicados ao Trabalho, Emprego e Formação Profissional modelaram uma vida em ligação estreita e permanente às questões sociais, na condição de quem executa políticas e age no terreno.

O mestrado, concluído em 2007, em Sociologia do Trabalho, do Emprego e das Organizações, inscreve-se numa tentativa de aprofundar conhecimentos e dar respostas às inquie-

1 Testemunho oral recolhido junto de António Valarinho, então funcionário do Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra, presente na preparação destas Jornadas, que não chegaram a acontecer.

tações que o percurso profissional foi trazendo, num tempo em que a dimensão pessoal e familiar da vida começou a permitir alguma disponibilidade. Seguiu-se a trajectória que agora se encerra e que constituiu um ciclo novo, em que foi possível, embora não fácil ou óbvio, conjugar a dimensão profissional com a investigação e o estudo. Espero que este meu percurso atípico constitua uma mais-valia para a análise das questões que se levantam nesta investigação.

Trabalhar um tempo, o do Estado Novo, que é longe e é perto, distante e próximo, passado muito presente, convoca memórias individuais e colectivas. O problema da representação do passado não começa com a história, mas com a memória, que tem o privilégio do reconhecimento intuitivo e directo das imagens guardadas da impressão em nós da marca do passado, com todas as dificuldades ligadas à fiabilidade relativa da memória (Ricoeur, 2000). Ora, a memória do tempo de Salazar transporta-nos para um tempo mítico anti-social, obscuro e sem mudança que não corresponde à realidade, como bem sublinha Maria de Fátima Patriarca (1987, 1995).

Entre aquilo que a memória esqueceu e aquilo que trouxe até nós situa-se uma realidade mais rica do que a representação que dela fazemos. Apesar do tímido alcance das mudanças e do atraso face à Europa desenvolvida, o país de 1974 era muito diferente do país de 1933, a infra-estrutura normativa e a vida laboral alteraram-se muito nesse período, que não deve ser visto como um bloco homogéneo ou monolítico (Patriarca, 1987). Qual o peso do factor internacional, através da OIT, ao longo desses longos anos, no desenvolvimento da vida laboral portuguesa é o cerne da nossa pesquisa.

Ao convocarmos e intermediarmos memórias e ao iluminarmos este percurso da sociedade portuguesa, que é também uma forma de reabilitação da memória, lutamos contra o esquecimento. A lentíssima estabilização de um conjunto de direitos sociais e laborais, ainda que exíguos e muitas vezes incumpridos, é uma história que encerra inúmeros conflitos, combates e sacrifícios de muitos trabalhadores. Esquecê-los é perder a memória de uma identidade que nos caracteriza. Apagá-los é aceitar e legitimar retrocessos na caminhada pelos direitos dos trabalhadores.

A História nasce das relações que o investigador percebe entre duas estruturas diferentes no tempo ou no espaço e concebe-se como um diálogo de onde o presente nunca está ausente (Ariès, 1992). Ou deve ser vista como uma descrição do presente (Wallerstein,

2004). Convocar o passado e tentar compreendê-lo é assim, simultaneamente, uma evocação da memória e a sua inscrição no presente como sinal para o futuro, em tempos adversos que se vivem no domínio dos direitos sociais.

A investigação e escrita de uma tese é sempre um percurso solitário, mas que depende, e muito, de ajudas, colaborações e apoios no plano académico e também pessoal. Sem eles dificilmente se chega ao fim.

Os primeiros agradecimentos vão para os meus orientadores. O Prof. Doutor António Casimiro Ferreira foi muito importante no lançamento deste projecto, incentivando-me a iniciar o doutoramento e criando as condições para que ele tivesse lugar na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Ao longo destes anos, o seu olhar crítico revelou-se fundamental na construção e na concretização da tese. O Prof. Doutor Álvaro Garrido acompanhou de perto o meu percurso, tendo sido decisiva a ajuda que me deu no campo da História, mas também num diálogo permanente sobre os rumos da investigação.

Os contactos e conversas com os Professores Eduarda Gonçalves, João Freire, José Eduardo Faria, Luísa Oliveira, Maria de Fátima Patriarca, Mário Bigotte Chorão, Mário Caldeira Dias e com o Dr. Paulo Bárcia foram essenciais em diversos momentos do meu trabalho.

O apoio recebido nas instituições onde se efectuaram as pesquisas foi fundamental para a sua realização. No Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, as Dr.^{as} Helena Robert, Teresa Paccetti e, em particular, a Dr.^a Liseta Caetano, que facilitou as consultas, foram incansáveis na ajuda que me deram. Também a D. Conceição Rainho, a D. Teresa e a D. Fátima (da Biblioteca do Ministério) foram muito amáveis e colaborantes.

No Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros a sua então Directora, Dr.^a Isabel Fevereiro, foi extraordinariamente importante para chegar às pastas certas. Não esqueço a sua ajuda e a colaboração de toda a equipa.

Nos Arquivos da OIT, em Genebra, o empenho do seu Director, Gino Becci e, sobretudo, a ajuda de Renée Berthon, foram essenciais para a consulta eficaz da documentação relacionada com Portugal, num espaço de tempo necessariamente limitado.

Estou também grata aos responsáveis e funcionários das seguintes Bibliotecas: ISCTE; Instituto de Ciências Sociais, Faculdade de Direito e Reitoria, todos da Universidade de Lisboa; Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra; e École des Hautes Études en Sciences Sociales, em Paris.

O acolhimento a este projecto por parte do escritório da OIT em Lisboa foi também muito importante. A Dr.^a Ana Santos facilitou vários contactos e acompanhou de perto o evoluir do trabalho. A Dr.^a Susana Cardoso deu várias ajudas importantes. Finalmente, os directores do Escritório, Dr. Paulo Bárcia e Dr.^a Mafalda Troncho, deram um importante incentivo a este projecto.

Não esqueço a disponibilidade e simpatia do Prof. Doutor Gonçalves de Proença que me recebeu, ajudando a perceber, do lado de dentro, enquanto Ministro das Corporações e Previdência Social entre 1961 e 1970, muitas das questões que se levantavam e para as quais a consulta da documentação era pouco elucidativa.

Num plano pessoal, estou muito agradecida à minha Mãe, sempre presente e que me tem apoiado em todos os momentos, e ao meu Pai, que me ensinou a amar os livros e me ajudou a ver mais do que os olhos alcançam. E a toda a família e amigos que compreenderam as minhas ausências neste período longo.

Agradeço às minhas amigas Filomena Sousa, Luísa Falcão e Margarida Marques toda a cumplicidade. Aos meus amigos Ana Ulrich, Carlos Cipriano, João Gama Lourenço, José Luís de Almeida e Silva, Manuel Seixas e Maria Luísa Guerra, que em momentos diferentes leram partes deste trabalho e contribuíram com o seu olhar.

Dedico este trabalho aos meus queridos Catarina, Maria, Sofia, Isabel, André, Constança, e ao Frederico e à Rita que entretanto chegaram.

Parte I – Orientação e enquadramento da tese

Capítulo 1 – Introdução

1.1. Apresentação e estrutura da tese

A construção de um espaço social, entre a dimensão civil e política do Estado, assente na noção de solidariedade e de direitos sociais – muitos dos quais se organizam em torno do trabalho – tem as suas origens no século XIX, mas afirma-se inequivocamente a partir da I Guerra Mundial, no fim do jardim imaginário da cultura liberal (Donzelot, 2003; Steiner, 1992). Nesta construção, o Direito, suporte de direitos, aumenta e desenvolve-se, num processo de juridicização da sociedade que corresponde ao crescimento do campo jurídico dentro do campo social (Habermas, 1987; Bourdieu, 1989). Este processo tem uma dimensão nacional, relativa à evolução de cada ordenamento jurídico interno, mas também internacional: crescem as normas de regulação inter-Estados e multiplicam-se os textos de direito internacional que convergem na formulação do que se poderia antever como uma espécie de Constituição social internacional (Guibentif, 1985), onde se destacam, quanto às matérias sócio-laborais, as normas da OIT.

O desenvolvimento dos direitos sociais e laborais que está na base do processo de juridicização constitui também o fundamento ou infra-estrutura normativa do Estado-Providência. Sem alargamento dos direitos, sem um “transbordamento” do direito para a vida social, não existe caminho para a instituição de um Estado com uma vocação que se inscreva para além da dimensão civil e política.

Embora mais tarde do que na Europa mais desenvolvida, também em Portugal se começou a legislar no final do século XIX, ainda no período da Monarquia constitucional, em matéria social e laboral, designadamente regulando-se o trabalho das mulheres e dos menores. Com a República, foram dados passos decisivos na consagração de direitos dos trabalhadores, constituindo-se um *corpus* legislativo notável, na linha do pensamento filosófico e político de matriz socializante, cujas origens remontam à Revolução Francesa e que estava na base do regime. Contudo, a instabilidade política e as crises económicas e financeiras, a par do atraso estrutural da sociedade portuguesa, condicionaram fortemente a efectividade

do cumprimento das normas, o que coloca o debate e as lutas dos trabalhadores no plano da sua concretização prática, revelando que a consagração legal dos direitos não constitui um fim em si mesmo.

É evidenciando o incumprimento sistemático das normas emergentes do voluntarismo legislativo republicano que a identidade do Estado Novo se constrói, como se lê nas palavras de Pedro Teotónio Pereira, em discurso fundador do regime, sobre Corporações e previdência social, proferido no Teatro de S. Carlos, em 5 de Junho de 1933:

“Nós não podemos dispor-nos a resolver os diversos aspectos da previdência social com o critério fácil das legislações adaptadas, utilizando fórmulas feitas que se não nos conformam, ou contentando-nos apenas em legislar para a galeria, na busca do efeito vistoso mas efêmero das reformas que se não podem executar. Esses processos, seguiram-nos entre nós os velhos políticos, deixando muitas dezenas de páginas do Diário do Governo cobertas de legislação social que nunca foi além do papel.” (Pereira, 1937, pp. 54-55).

Assim, para se diferenciar do anterior, o novo regime propõe um conjunto de direitos sociais e laborais exíguos, a aumentar consoante e de acordo com as possibilidades do país, como decorre da Constituição de 1933 e do Estatuto do Trabalho Nacional, publicado em Setembro desse ano, e das leis de natureza social e laboral que foram publicadas entre 1934 e 1937. Entre o “país laboral”, desenhado por estas normas fundadoras, e o país que encontramos no final dos anos 1960, vai na realidade uma enorme distância, apesar da permanência do quadro legislativo de base.

A evolução do campo jurídico-laboral durante o Portugal de Salazar, e com ela a evolução do espaço social que fundamenta a emergência das estruturas do Estado-Providência, além das condicionantes internas, depende do contexto internacional, particularmente o europeu. Sem prejuízo de outras influências, como seja a doutrina social da igreja, interessamos o papel desempenhado pela OIT. A forma como Portugal integrou alguns dos seus normativos e orientações, o modo como “esqueceu” outros, o relacionamento real e formal com a Organização, foram decisivos – ou não – para a conformação do espaço social de que falamos? Como se compatibilizou ao longo do tempo o *corpus* das normas da OIT, que corresponde ao máximo de consciência social possível em determinado momento histórico, com o edifício normativo laboral do Estado Novo, que corresponde a um outro máximo de consciência social, historicamente possível, num país com as características de Portugal? Ou, olhando por outro prisma, como se articularam estes *corpora* que cons-

tituíram o “menor denominador comum”, cada um no seu espaço, quanto aos direitos dos trabalhadores?

Os espelhos da sociedade não são de vidro. Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos, são “conjuntos de instituições, normatividades, ideologias que estabelecem correspondências e hierarquias entre campos infinitamente vastos de práticas sociais” (2002, p. 46) – o direito está entre os mais importantes espelhos das sociedades contemporâneas; o que reflecte é o que a sociedade é. Assim, procurámos o reflexo da vida no direito e a influência da normatividade da OIT na vida laboral portuguesa: ao percorrermos as normas internacionais do trabalho, à medida que foram adoptadas, olhamos o direito como um espelho que reflecte a mundividência e a mundivivência da OIT. Ao identificarmos as convenções adoptadas por Portugal, o tempo que demorou a serem ratificadas, as que nunca o foram, e a legislação interna que pôs em prática as obrigações assumidas, estamos a olhar o direito como um espelho da sociedade portuguesa. Desse jogo de olhares esperamos iluminar o percurso do Estado Novo quanto aos processos de juridicização da esfera sócio-laboral e quanto à emergência de estruturas de um Estado Social ou Estado-Providência.

A primeira parte deste trabalho contempla três capítulos. O primeiro, composto por esta apresentação da tese e por um ponto sobre as metodologias utilizadas na investigação. Segue-se um capítulo de natureza teórica, que pretende situar o pensamento sobre as questões da juridicização e da emergência do Estado-Providência, designado “Do não Direito ao Direito”, que contempla também a dimensão disciplinar em que este trabalho se filia – Sociologia Histórica do Direito –, e um capítulo de enquadramento histórico, que se divide em duas partes, a primeira sobre a dimensão internacional, designada “A OIT em busca de justiça social” e a segunda, sobre a dimensão interna, a que chamámos “Portugal e o Estado Novo laboral”.

A segunda parte constitui o núcleo central da tese. Partindo das quatro temáticas definidas pela OIT – direitos humanos e no trabalho, qualidade no trabalho, protecção social, emprego e pobreza – iremos ver, face a cada temática, que convenções foram adoptadas pela OIT e destas quais foram ratificadas, e respectivo processo, e não ratificadas por Portugal, e quais as razões que terão estado na base desta situação. Mostraremos como Portugal prestou contas perante a OIT – face a cada temática e a cada convenção ratificada faremos uma análise do diálogo estabelecido com a Organização, registando a produção de relatórios e respostas à Comissão de Peritos e outros relacionamentos com Genebra.

Evidenciaremos também as alterações no nosso sistema jurídico decorrentes da pressão da OIT, em resposta ao controlo regular e outros mecanismos de acompanhamento.

Concluiremos com uma proposta de leitura do diálogo entre Portugal e a OIT até 1974, com base em *tempos* – de proximidade, de afastamento, de reaproximação –, que reflectem o relacionamento institucional, e em *espaços*, que desenham, num plano político e num plano social, a influência da OIT no universo jurídico português.

Vejamos agora, com maior detalhe, como se organiza este percurso de investigação. A primeira parte do trabalho é de enquadramento teórico e contextualização histórica. No capítulo teórico, “Do não Direito ao Direito”, começaremos por fazer uma breve revisão da literatura sobre a forma como direito e sociedade, em relação, mutuamente se constroem e influenciam, dando particular destaque à dimensão laboral. Partindo dos conceitos da sociologia tradicional, que sublinha a influência da realidade social na constituição do direito, passaremos pela concepção de Luhmann que entende o direito como um sistema autopoietico fechado (normativamente fechado, cognitivamente aberto), mas em contínua adaptação às exigências do ambiente. Em seguida, pela evolução desta perspectiva, defendida por Teubner, que introduz o conceito de reflexividade, através do qual procura estabelecer as condições da comunicação sistema-ambiente, e com ela da interacção entre o sistema jurídico e os subsistemas social, político e económico. Veremos também os conceitos de campo jurídico e social, tal como concebidos por Bourdieu e as relações estabelecidas entre ambos.

Independentemente da perspectiva adoptada sobre a relação que se estabelece entre o direito e a sociedade, o direito é produto social e produtor de sociedade e o alargamento, em extensão e em profundidade, do direito a áreas da vida social até então não abrangidas por ele corresponde ao fenómeno da juridicização. A juridicização pode ser definida como o processo através dos quais o Estado intervém em áreas da vida social de modo a limitar a autonomia de indivíduos e grupos na determinação dos seus assuntos (Clark & Wedderburn, 1987). Na sua origem está uma mudança conceptual das funções do Estado, expressando a mudança de um Estado “contemplativo” para um Estado “activista”, em que se passa da prevalência da liberdade contratual para uma sociedade guiada pela lei (Simiatis, 1987). Mais do que um fenómeno quantitativo, que revela o crescimento da lei e da regulação, trata-se de um fenómeno qualitativo, em que é possível observar a emergência de novas estruturas legais para acompanhar a evolução do Estado Social (Teubner, 1987)

Investigar as condições de desenvolvimento deste processo em cada país implica analisar as relações entre a história política e económica (e dentro desta o processo de industrialização), sistema constitucional, sindicatos e negociação colectiva. Destes e de outros factores, porventura menos relevantes, e sua inter-relação, resultará a diversidade das experiências de cada país em matéria de juridicização na esfera sócio-laboral (Clark & Weddenburn, 1987).

No caso de Portugal, as dinâmicas internacionais tiveram grande peso na constituição de um *corpus* jurídico durante a I República. O facto de o país ter sido membro fundador da OIT ajuda a explicar este peso, que se revela frequentemente de modo directo – apesar de o processo interno de ratificação das normas da OIT ser lento, a produção legislativa reflecte as suas últimas tendências, muito antes de o Estado se vincular formalmente ao cumprimento das obrigações decorrentes da ratificação das convenções.

De que modo se exerceu a influência da OIT na conformação do espaço jurídico-laboral do Estado Novo? Como decorreu o processo de juridicização e com ele a criação de condições para um percurso a caminho de um Estado Social? Embora os outros factores ou condições para a juridicização estejam implícitos na análise, o nosso olhar dirigir-se-á para a dimensão internacional, em particular para a OIT e a forma como as suas ideias e normas foram recebidas, ou não, no espaço jurídico português.

O relacionamento com a OIT, e a apropriação do seu *corpus*, constituirá o pretexto para analisarmos os efeitos da juridicização no plano das políticas públicas, e dentro destas no plano da legislação adoptada em matéria laboral e de protecção dos trabalhadores durante o Estado Novo. Das quatro formas ou métodos de juridicização sugeridas por Simitis (1987, p. 122), analisaremos a legislação, deixando de lado as medidas administrativas, as decisões judiciais e os mecanismos regulatórios indirectos².

A nossa convicção, assente na historiografia nacional sobre o Estado Novo e em estudos internacionais sobre a matéria, é que a diferença dos quadros ideológicos da OIT e do Estado português ao longo do período, apesar das alterações que foram também eles sofrendo, terá condicionado fortemente a recepção das normas internacionais. Por outro

2 *Indirect steering based on carefully delegated decision-making power*, no original.

lado, a própria natureza destas normas e o seu peso simbólico terão sido decisivos para, em determinados casos, forçar a adesão do país.

Por trás da juridicização, que analisaremos, está um país em mudança, em tímidos passos para um Estado Social. De que modo se foi construindo, à luz do quadro normativo que, por sua vez, se foi instituindo? De que modo a natureza não democrática condicionou o desenvolvimento do Estado Social? Ao contrário dos países mais desenvolvidos da Europa, em que estes processos começavam a dar sinais de inversão, Portugal chega à década de 1970 em fase de crescendo no processo de juridicização e numa fase de instituição incipiente do Estado Social, que apenas se desenvolveria em contexto democrático.

Ainda na primeira parte, temos um capítulo de enquadramento histórico, com uma dimensão internacional e nacional. Do ponto de vista internacional, em “A OIT em busca de justiça social”, o fio condutor será a história da OIT, sob o prisma da sua produção normativa. Necessariamente de forma breve, percorreremos a fundação, a adaptação à crise de 1929, o período da II Guerra Mundial e a mudança transitória para o Canadá, a Conferência de Filadélfia e a conversão da Organização em agência especializada das Nações Unidas no contexto do pós-guerra, as alterações decorrentes do processo generalizado de descolonização e da consequente emergência dos novos países, ao longo dos anos 1950-1960 e o que todos estes marcos significaram na vida da OIT enquanto agência produtora de normas.

Procurámos caracterizar o “Estado Novo laboral” considerando que há um conjunto de qualidades do mundo do trabalho português no período do Estado Novo que o distinguem claramente dos períodos anteriores e subsequente. Com base nos fundamentos jurídicos definidos pela Constituição de 1933 e pelo Estatuto do Trabalho Nacional e documentos complementares, de Setembro desse ano, fizemos uma leitura da evolução da organização corporativa e do campo jurídico-laboral, dividindo o longo período do regime em duas partes: a primeira, que corresponde às décadas de 1930 e 1940 e a segunda, que vai de 1950 até 1974.

Na segunda parte, que constitui o cerne do nosso trabalho de pesquisa, iremos ver o modo como o sistema jurídico português se relacionou com o sistema jurídico da OIT, como reagiu às normas internacionais, como as incorporou, directamente ou indirectamente, no ordenamento jurídico nacional e as razões por que terá deixado por ratificar muitas convenções. Partiremos das quatro grandes áreas temáticas definidas pela OIT e que exprimem

a sua acção³ – direitos humanos e direitos no trabalho, qualidade no trabalho, protecção social e emprego e pobreza. Face a cada uma das temáticas veremos que convenções foram adoptadas pela OIT, e em que contexto, para depois analisarmos qual a relação de Portugal com cada convenção. Aqui estaremos atentos a vários níveis.

Num primeiro nível, mais fluido e mais dificilmente observável, falaremos da circulação de ideias. Antes mesmo da adopção de cada convenção pela OIT e depois também, existe um património de ideias em circulação sobre o trabalho e sua regulação que constitui um importante meio através do qual a OIT pode influenciar desenvolvimentos nas esferas jurídicas nacionais, para além dos processos formais de ratificação, que podem ou não concretizar-se (Murray, s/d).

O segundo nível, por natureza mais objectivo, é o da ratificação. Embora saibamos que o impacto normativo da OIT não está limitado à ratificação das suas normas por parte dos países membros e que, por isso, o critério da ratificação não é exacto para medir a extensão da penetração das normas internacionais nos sistemas legais dos diferentes Estados (Murray, s/d), a verdade é que a existência material desta apropriação é muito significativa do compromisso dos países com as ideias da OIT materializadas em cada convenção. Veremos, pois, os processos conducentes à ratificação de cada convenção por parte de Portugal, as dificuldades sentidas, a pressão por parte de Genebra e a dilatação face à sua aprovação.

O terceiro nível abrange apenas as convenções ratificadas e prende-se com a adaptação das normas internas às obrigações decorrentes da ratificação. Distinguem-se dois momentos: o da adequação normativa, que corresponde à existência de normas jurídicas dando cumprimento às regras da convenção em causa e o da adequação real, que tem a ver com o efectivo cumprimento das normas existentes.

Por último, e num quarto nível, analisaremos as convenções não ratificadas – as razões que o terão determinado, bem como o peso exercido pela Organização no sentido da sua ratificação.

3 Tomámos por referência o livro publicado pela OIT que constitui um balanço dos noventa anos da Organização: RODGERS *et alii* (2009).

Daremos também atenção aos mecanismos de controlo da OIT, exercido regularmente através da Comissão de Peritos e na sequência de queixas formuladas contra o Estado português, no domínio da liberdade sindical.

Através deste mapeamento da relação entre as normas da OIT e o sistema jurídico nacional veremos o modo como o espaço social, assente num crescendo de juridicização do espaço do *não direito*, se foi desenhando em Portugal ao longo do período do Estado Novo.

Terminaremos, fazendo o balanço da influência da OIT no sistema jurídico português, através de uma leitura crítica do resultado da tensão entre as forças dos dois sistemas normativos e do andamento do processo de juridicização da esfera sócio-laboral. Para além das condicionantes económicas, sempre presentes, a dimensão político-ideológica do regime e as suas divergências face à OIT, limitaram fortemente a recepção das normas internacionais. Mas, se por um lado limitaram, por outro estimularam a ratificação de normas que, face ao seu valor simbólico intrínseco, constituíam valor seguro para a imagem do país, em circunstâncias históricas de grande isolamento internacional.

A construção deste desenho normativo, para o que contribuiu decisivamente, de forma directa e indirecta, a OIT projecta-se no desenho de um espaço social que corresponde a um Estado Social incipiente. O processo de juridicização concomitante à instituição do Estado Social só mais tarde, com o novo regime, viria a desenvolver-se. Este facto, sem escamotear o peso do atraso económico do país, vem sublinhar a ligação inextrincável entre os mecanismos democráticos e a instituição de um quadro jurídico e político que tenha em conta os direitos sociais dos indivíduos e dos trabalhadores e suas associações, entre o Estado Social e a Democracia (Castel, 2009; Schnapper, 2010).

O início dos anos 1970 marca, para os países mais desenvolvidos, o início de um longo processo de desjuridicização, de deslegalização, de retorno a um *não direito* ou ao encontrar de novas formas de regulação, mais flexíveis, plurais, alternativas e informais. No caso português, o processo de expansão do direito estatal ainda não terminara, sendo necessário esperar vários anos para que se evidenciasse que o “transbordamento” do direito daria lugar ao seu retraimento.

1.2. Dimensão metodológica

Do ponto de vista metodológico, a tese adopta os recursos e instrumentos próprios da investigação histórica e sociológica, sem esquecer os referenciais legais e as dimensões internacionais que estão presentes ao longo de todo o trabalho. Na medida em que pretende evidenciar o peso que a OIT teve no processo de juridicização da esfera sócio-laboral, e consequentemente na construção do Estado Social em Portugal, entre 1933 e 1974, a tese parte do *corpus* de normas internacionais do trabalho (convenções da OIT) aprovadas nesse período para analisar as que foram ratificadas por Portugal, quando e como, e as que não foram, bem como a evolução do sistema jurídico-laboral português em face desta condicionante externa.

A tese situa-se na confluência de três disciplinas – a Sociologia, porque se pretende estudar a evolução da sociedade portuguesa; o Direito, porque se parte de dois *corpora* normativos, o da OIT e o português, e se vai analisar a sua influência; a História, porque falamos de um tempo passado, bem delimitado (1933-1974) –, e erige o Trabalho como o seu lugar central⁴. Assim sendo, a tese, cujo elemento singular será a interdisciplinaridade, desenvolve-se numa zona de fronteira, recorrendo aos instrumentos destas várias disciplinas num quadro de “oportunismo metodológico”, definido por Adam Przeworski (1996) como o recurso coerente e ajustado a uma diversidade de métodos que permitam aprofundar as problemáticas em estudo.

Mutatis mutandis é esta, também, a nossa opção. A cada passo do trabalho, mobilizámos os documentos e as fontes mais úteis e pertinentes, procurando que a sua análise esteja ao serviço das nossas interrogações. Mantendo uma permanente preocupação de coerência analítica e interpretativa, nunca renunciámos a trazer para a tese uma pluralidade de instrumentos e de perspectivas, desde a nossa própria experiência profissional neste sector até a uma rede de pessoas e autores que foram fundamentais para a elaboração teórica e interpretativa, desde a consulta de bases documentais bem definidas até à consulta de documentos dispersos e avulsos, por exemplo, notícias de jornais da época.

4 Retomaremos esta discussão no capítulo seguinte, em que ensaiaremos o enquadramento disciplinar deste trabalho. Por agora interessa-nos sublinhar o seu carácter híbrido e interdisciplinar, para justificar as nossas opções metodológicas em face do trabalho realizado.

Esta orientação metodológica, que define uma atitude perante a investigação histórica e sociológica, está presente no modo com a tese se estrutura, mas também na produção da escrita e das conclusões. Não é por acaso que Pierre Bourdieu cita Gustave Flaubert, em *La misère du monde*: “Tudo é interessante se o olharmos durante bastante tempo” (1993, p. 902). Os temas do Trabalho, e do Direito do Trabalho, fazem parte do meu percurso académico e também da minha vida profissional há cerca de vinte anos. Este tempo e experiência já longos com os temas e os problemas laborais, embora não sob o prisma da investigação, autorizam-me, num certo sentido, a recorrer à pluralidade de meios e de métodos ao meu alcance.

A referência a Pierre Bourdieu, no epílogo da obra citada, torna-se inevitável. O esforço principal do investigador é sempre o de “compreender” e, para isso, tem de abrir um infinito de possibilidades, sem se deixar encerrar em métodos e técnicas, e nas respectivas justificações e auto-justificações:

“O sonho positivista de uma perfeita inocência epistemológica esconde que a diferença não é entre a ciência que opera uma construção e a que não o faz, mas entre a ciência que o faz sem o saber e a que, sabendo-o, esforça-se por conhecer e controlar, na medida do possível, os seus actos, inevitáveis, de construção e os efeitos, também inevitáveis, que eles produzem” (1993, p. 905).

Pela minha parte, procurei uma construção metodológica baseada numa lógica em que a compreensão nasce do confronto entre uma pluralidade de pontos de vista. É neste risco que se situam as minhas opções metodológicas, num percurso em que procurei aproveitar tudo o que havia de interessante para a minha investigação. Neste percurso, não é possível dissociar em compartimentos estanques, em fases de trabalho claras e definidas no tempo, o trabalho de pendor predominantemente histórico, sociológico, jurídico ou em que a dimensão internacional se sobrepusesse. Na verdade, e foi porventura um dos maiores desafios, houve que utilizar os instrumentos ao dispor para um tema que é multidimensional e se inscreve numa pluralidade de perspectivas científicas, exercício que exigiu, de mim, uma permanente vigilância crítica e um esforço de coerência na forma como a tese foi sendo elaborada.

1.2.1. Aproximações históricas

A tese situa-se num período temporal bem definido, iniciando-se em 1933 e terminando em 1974, com a queda do regime ditatorial. A data inicial assinala a aprovação do Estatuto do Trabalho Nacional; todavia, no decurso da análise, recua-se frequentemente ao período republicano, a fim de compreender lógicas e processos anteriores ao Estado Novo. Já a data final é mais rigorosa, pois a análise nunca se prolonga para lá da instauração do regime democrático.

Estamos perante um tempo longo, cerca de quatro décadas, que procurámos contextualizar no Capítulo 3. O recurso às metodologias históricas fez-se tanto no estudo dos autores que produziram trabalho original sobre este período como no cotejo de fontes diversas, em particular legislação, documentação impressa (relatórios, anuários, etc.) e imprensa periódica, bem como testemunhos orais.

Não me esqueço das referências de Immanuel Wallerstein a propósito da obra de Vitorino Magalhães Godinho: “Há, pois, sempre muito a aprender, muito a analisar, muito a re-pensar e, sobretudo, muito a des-pensar” (2004, p. 12). Ou de Boaventura de Sousa Santos, a propósito da concepção pós-moderna do direito, que afirma que o novo conhecimento assenta num des-pensar do velho conhecimento e que “o momento destrutivo do processo de des-pensar tem de ser disciplinar (o direito e cada uma das ciências sociais), ao passo que o seu momento construtivo deve ser indisciplinar: o processo de des-pensar equivale a uma nova síntese cultural” (2002, p. 174). No decurso da reflexão preocupei-me sempre com o “des-pensar”, isto é, com o exercício de adoptar um outro ponto de vista e ser capaz de iluminar ângulos tantas vezes ocultos dos debates. Não basta repetir o que já sabemos. É preciso encontrar novos conhecimentos, novas interpretações sobre o que já sabemos.

A História, nas palavras de Philippe Ariès, nasce das relações que o historiador percebe entre duas estruturas diferentes no tempo ou no espaço e concebe-se como um diálogo de onde o presente nunca está ausente (1992, pp. 246-247). Fatalmente, pois, faremos História, de algum modo sempre comparada, porque teremos de nos reportar ao presente para olhar para o passado ou, vendo o reverso da medalha, no dizer de Wallerstein, “a história é, efectivamente, uma descrição do presente e não o texto de um passado à moda de Ranke, o passado tal como era realmente” (2004, p.12).

É nesta perspectiva que escrevemos o Capítulo 3, sobre a história da OIT e do “Estado Novo laboral”. De forma simples, partindo dos principais estudos publicados procurámos aprofundá-los com documentação vária, recolhida em arquivos e bibliotecas, a fim de recentrarmos esta história na nossa problemática. Desenhámos, assim, os contextos históricos em que se verificou a mudança do sistema jurídico-laboral português, parte nuclear do Estado Social, que estudaremos à luz do que foi o relacionamento formal e material com a OIT.

1.2.2. Aproximações institucionais

Embora a História esteja sempre presente no nosso trabalho, porque nos debruçamos sobre um tempo passado, a verdade é que a nossa aproximação é sociológica. O que nos interessa é situar a evolução da sociedade portuguesa em matéria jurídico-laboral, por referência à OIT, como forma de compreender o percurso que fez a caminho de um Estado-Providência ou Estado Social.

Encontrar pontos de apoio e chaves de leitura para a compreensão para este caminho foi a essência do nosso trabalho. Como era central perceber a influência da OIT, foi identificada toda a produção de normas internacionais do trabalho entre 1919 e 1974. A opção tomada desde o início foi trabalhar sobre as convenções, deixando de lado as recomendações, que têm um carácter voluntário que são em número muito superior, o que tornaria inviável trabalhar com o conjunto total.

Do total das convenções consideraram-se as que são passíveis de aplicação generalizada a todos os trabalhadores. Convenções sobre riscos específicos de trabalho (o que na área da saúde e segurança do trabalho, por exemplo, significa um grande número de convenções de aplicação direccionada a determinadas profissões ou ocupações) ou referentes a categorias especiais de trabalhadores (por exemplo, os marítimos, que têm inúmeros instrumentos a regular a sua actividade) não foram tidas em conta.

Chegámos assim a um total de 84 convenções. Tendo existido várias taxonomias para “arrumar” estas convenções ao longo do tempo, adoptou-se a última que a OIT usa e que serviu de base ao livro publicado em 2009, *L’OIT en quête de justice sociale*, no qual se faz um balanço dos seus 90 anos. É daí que aparecem os quatro grandes temas que orientaram a investigação posterior: Direitos humanos e direitos no trabalho; Qualidade no trabalho;

Protecção social; Emprego e pobreza. Esta opção, que toma por base conceitos actuais, pode ser vista como um anacronismo ou uma apropriação indevida de uma terminologia aplicada a um tempo histórico passado. No entanto, foi tomada de forma consciente, com a convicção de que a leitura que a própria OIT faz de si mesma e da sua acção ao longo da sua existência, usando esta tipologia, constitui uma poderosa ajuda para o trabalho a que nos propusemos. Por outro lado, a introdução que fazemos a cada subtema, dentro desta arrumação em quatro grandes temas, permite-nos situar a essência do que vamos abordar, superando as contingências de uma taxonomia actual.

Destas 84 convenções de alcance genérico, verificou-se quais as que foram ratificadas por Portugal (21) e quando, analisando a dilação face à adopção em Genebra, trabalho que permitiu desenhar uma mancha dos temas que nunca foram apropriados por Portugal e também dos tempos em que houve ratificações.

No que respeita às convenções ratificadas, analisaram-se os antecedentes do processo de ratificação e os relatórios regulares produzidos por Portugal, depois da ratificação, bem como os pedidos e observações da comissão de peritos da OIT, no âmbito do controlo regular. E ainda as queixas apresentadas contra Portugal em matéria de liberdade sindical.

No caso das convenções não ratificadas, foram analisados os relatórios enviados à OIT, justificativos da não ratificação, que, todavia, não cobrem a totalidade dessas convenções. Além dos documentos oficiais, relatórios enviados, questões formalmente colocadas pela OIT e respostas do Governo português, há muita documentação avulsa interna e externa, que permite fazer uma leitura do que se passava no plano da impossibilidade de ratificação das convenções da OIT, por razões de ordem política e ideológica ou económica.

A par deste trabalho com as normas internacionais procedeu-se à análise da legislação interna portuguesa relacionada com cada uma das 84 convenções aprovadas pela OIT. De que modo se alterou para dar cumprimento às obrigações decorrentes da ratificação das convenções internacionais? Quais as razões dos muitos atrasos na adaptação da lei? Porque não foi alterada apesar das obrigações assumidas? Quais as impossibilidades de mudança no quadro jurídico interno que fundamentaram uma tão alta percentagem de não ratificações?

Tendo tomado como referência da construção do Estado Social o pano de fundo normativo que a OIT desenha, para depois verificar de que modo se cumpriu, ou não, em Portugal, foi essencial a análise jurídica das normas internacionais e nacionais, pelo que foram mobilizados instrumentos compatíveis com o cotejo dessas normas.

Uma nota se impõe sobre a abrangência desta investigação. Considerando que o Portugal antes de 1974 era constituído pelo espaço europeu e pelos vastos territórios ultramarinos, cada um com a sua especificidade e exigindo uma atenção particular, optou-se por cingir o trabalho ao espaço metropolitano, a menos que o tema da convenção em análise fosse direccionado especificamente para a dimensão do então Ultramar.⁵

Ao longo deste processo, e considerando os passos que acabamos de identificar, mobilizámos os instrumentos para uma análise sociológica e jurídica, tendo presente a dimensão histórica da nossa investigação. A Sociologia do Direito, e alguns dos seus conceitos, como a juridicização e a interlegalidade, serviram de plataforma de conhecimento para a obtenção de resultados sobre o papel desempenhado pelo direito na regulação das relações laborais e sobre a constituição dos fundamentos de um Estado Social.

1.2.3. Aberturas internacionais

A tese toma como referência uma organização internacional, criada logo após a Grande Guerra e que constitui uma das primeiras experiências de criação de organismos ou agências multilaterais ou intergovernamentais. Nesse sentido, tornou-se indispensável situar a OIT num quadro internacional que reflecte a emergência de uma “ordem mundial” ao longo do século XX (ver Laïdi, 1992; Lechner & Boli, 2000).

Toda a reflexão tem como suporte a ideia de que muitas características das políticas nacionais derivam de modelos mundiais que foram sendo construídos e difundidos também através das organizações internacionais:

“Estes modelos e os propósitos que reflectem (por exemplo, igualdade, progresso socioeconómico, desenvolvimento humano) são altamente racionalizados, articulados e muitas vezes, surpreendentemente, consensuais. Os modelos mundiais definem e legitimam agendas para a

5 Assim, as convenções sobre horário de trabalho ou protecção social serão analisadas apenas quanto ao Portugal continental, mas as convenções sobre trabalho forçado ou sobre discriminação no trabalho serão analisadas em face da existência dos espaços ultramarinos.

acção local, moldando as estruturas e as políticas dos estados-nação e de outros actores locais e nacionais, praticamente em quase todos os domínios da vida social racionalizada – economia, política, educação, medicina, ciência, e até família e religião” (Meyer, Boli, Thomas & Ramirez, 2000, p. 84).

Esta situação é particularmente evidente na área do Direito do Trabalho e nas modalidades de intervenção da OIT, organização que procura construir consensos sempre numa base tripartida: Estados, patrões e trabalhadores. A permanente procura de normas internacionais, que muitas vezes se pretendem mesmo “universais”, para regular as questões do trabalho é uma característica da OIT que teremos presente ao longo do estudo. Nessa perspectiva, socorremo-nos de abordagens que situam a análise num plano internacional, designadamente no que diz respeito à construção de uma “cultura mundial” que John Boli e George Thomas definem com base em cinco princípios: universalismo, individualismo, autoridade racional, racionalização do progresso e cidadania mundial (1999, p. 17).

A outra preocupação da OIT é a de que os consensos obtidos tenham tradução concreta em cada país. Assim, a nossa análise cuidará, em primeira linha, de identificar a tradução na legislação internacional das normas e dos consensos internacionais. Não se trata de recorrer a abordagens comparadas, no sentido tradicional do termo, mas antes de confrontar a situação portuguesa com essa “cultura mundial” (Boli & Thomas, 1999) que se vai construindo também no âmbito da OIT.

Metodologicamente, a nossa aproximação será a de um permanente cotejo entre as normas internacionais e a legislação nacional: entre o momento da aprovação das convenções pela OIT e a sua ratificação pelo Estado português, entre a ratificação e a conversão das obrigações assumidas em legislação interna, entre a legislação interna e o controlo exercido pela OIT. Por esta razão sublinhamos a abertura internacional que dá sentido ao nosso trabalho – encontrar o caminho feito em matéria jurídico-laboral em Portugal à luz do referente internacional que a OIT constitui, enquanto pano de fundo no qual se desenham os Estados-Providência do mundo ocidental, sobretudo após a II Guerra Mundial.

1.2.4. Os lugares de realização do estudo

A parte fundamental da pesquisa decorreu em três arquivos: o arquivo da OIT no Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, o Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Arquivo da OIT em Genebra.

No Ministério do Trabalho e Solidariedade Social encontrámos um arquivo específico sobre as questões do relacionamento entre Portugal e a OIT, onde está guardada toda a documentação desde 1940. Para além de documentação avulsa, o arquivo está organizado por pastas, assim divididas: antecedentes e processo de ratificação de cada uma das convenções; relatórios anuais e demais expediente sobre as convenções ratificadas; convenções não ratificadas (relatórios produzidos por Portugal); observações e pedidos directos feitos pela Comissão de Peritos ao Governo português sobre o cumprimento das obrigações assumidas e ainda queixas apresentadas contra Portugal em matéria de liberdade sindical nos anos 1960. Neste arquivo, cuja organização facilitou enormemente a consulta, a dificuldade – mas também o interesse – residiu na vastidão de documentação disponível e que nunca fora utilizada, ao que sabemos, com fins académicos.

A consulta ao Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros impôs-se por o acervo do Ministério do Trabalho só guardar a documentação relativa à OIT desde 1940. No AHD a tarefa foi muito complexa, na medida em que se trata de um arquivo vastíssimo, versando todas as matérias das relações externas do Estado português. Encontrar a documentação específica relativa à OIT revelou-se bastante difícil, só tendo sido possível graças ao empenho pessoal da então Directora, Dra. Isabel Fevereiro. A documentação é muito abundante, tendo sido fundamental a identificação dos relatórios oficiais produzidos até 1940 pelo Governo português, referentes ao cumprimento das obrigações assumidas perante a OIT com a ratificação das primeiras convenções, que aconteceu ainda durante a Ditadura Militar e cuja localização era desconhecida.

O terceiro arquivo consultado foi o da OIT em Genebra. Reunida a documentação existente em Portugal, impunha-se ver o que guardava o “lado de lá”. Com o apoio do escritório da OIT em Lisboa e, no local, com a disponibilidade e atenção de Mme. Renée Berthon foi possível consultar uma documentação muito relevante, designadamente os dossiers dos Directores-gerais sobre Portugal, as pastas contendo os relatórios mensais dos correspondentes em Portugal da OIT, nos períodos em que existiu tal figura, e ainda todas as pastas relativas a Portugal relativas ao seguimento das decisões das Conferências⁶, no período em estudo.

6 Este último núcleo é constituído pelas pastas ACD (Application of conference decisions), que se organizam por convenção.

Nestes três arquivos, ao longo dos anos de preparação da tese, foi possível constituir e trabalhar, pela primeira vez, um *corpus* documental de extrema importância para o conhecimento das questões do Direito do Trabalho no período do Estado Novo.

Para além deste *corpus*, consultaram-se os textos legislativos portugueses na Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Nesta biblioteca pesquisámos também outras fontes, designadamente a *Revue Internationale du Travail* e a revista *Estudos Sociais e Corporativos*.

Duas outras bibliotecas foram de grande utilidade para a nossa investigação: a Biblioteca do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e a Biblioteca do ISCTE. Pontualmente, recorremos à Biblioteca do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Para o estabelecimento das referências teóricas do trabalho foi essencial o trabalho na Biblioteca da École des Hautes Études en Sciences Sociales, em Paris.

Apesar de a maior parte da investigação ter sido presencial, a verdade é que a Internet facilitou enormemente o trabalho. Desde logo, na OIT, a consulta dos Arquivos *on line*, que incluem material histórico relativo às Conferências internacionais do trabalho, da base de dados *Labordoc* e ainda do site *Ilocentury*, que reúne um vasto conjunto de textos elaborados com vista à comemoração do centenário da OIT, em 2019. Também foi muito útil a documentação e as referências encontradas no site do Instituto de Sociologia Jurídica de Oñati. Para não falar da comodidade de encontrar disponível, e sem restrições, publicações científicas que foram essenciais, como seja a *Análise Social* ou a *Droit et Société*, entre muitas outras.

Percurso de investigação eminentemente solitário, entre documentação diversa, convenções internacionais e legislação nacional, ficou marcado por duas conversas⁷ com um dos protagonistas da história mais recente do Estado Novo, o Professor Gonçalves de Proença, Ministro das Corporações e Previdência Social entre 1961 e 1970, que amavelmente nos recebeu e nos deu muita informação relevante sobre o tema em estudo.

7 Entrevistas realizadas a 24 de Março e 12 de Julho de 2010.

Se há uma característica que caracteriza a minha atitude metodológica na construção desta tese ela é, sem dúvida, o esforço de compreender uma realidade concreta do Portugal do Estado Novo recorrendo a uma diversidade de instrumentos e de ferramentas. A âncora da pesquisa é o *corpus* documental exaustivo que foi possível organizar, assente na documentação produzida nos serviços oficiais quanto à produção normativa da OIT e à possibilidade da sua apropriação por parte de Portugal. Mas, a partir desta âncora, que constitui a base original da minha investigação, servi-me dos métodos que me pareceram mais adequados e consistentes.

Numa tese que se situa entre várias fronteiras, tornava-se indispensável não cair num fechamento metodológico que nos impediria de aceder a certos conhecimentos e realidades. No decurso da reflexão, a história foi-se fundindo com a sociologia e a sociologia com o direito, os quadros nacionais foram sendo lidos à luz dos consensos internacionais, e vice-versa, as interpretações foram sendo construídas sempre com a preocupação de compreender um problema que não é do passado, mas de hoje. Neste sentido, a orientação mista da investigação, entre a Sociologia do Direito, como matriz principal, e a História, constituiu um suporte insubstituível para o aprofundar das temáticas, para o encontrar de soluções no fio condutor do trabalho e para a sua escrita final.

Reconhecendo os meus limites, procurei descrever e pensar um problema, tomar consciência dos seus contornos e devolvê-lo com as minhas próprias interpretações. Neste meu percurso académico, quantas vezes me recordei de Michel Serres:

“Consagrados à procura da verdade, nem sempre a atingimos quando a buscamos através de análises ou equações, de experiências ou evidências formais. Por vezes, é preciso recorrer ao ensaio. E quando o ensaio não chega, sigamos pelo conto, se for possível. Se a meditação fracassa, por que não tentar a narrativa?” (1991, p. 249).

Ou de Boaventura de Sousa Santos, quando adverte que “precisamos de uma ciência da turbulência” (2002, p. 173) que seja sensível a novas exigências intelectuais e políticas.

Conhecer é sempre conhecermo-nos, é inserir o trabalho científico no nosso próprio curso de vida (*curriculum vitae*). A escolha de um método, de uma abordagem para a pesquisa, não se faz no exterior de cada um, mas antes no investimento daquilo que somos, da nossa trajectória académica, profissional e pessoal.

Mas conhecer é também construir novos olhares, abrir o espaço das possibilidades e do modo como pensamos a realidade social. Não há separação entre os métodos a que recorreremos e as acções que imaginamos. A investigação sobre o humano contém sempre, inevitavelmente, uma dimensão de utopia.

O meu caminho fez-se de uma incessante busca de referências, de um esforço para compreender, iluminando a complexidade dos temas que elegi. As minhas escolhas metodológicas procuraram ser coerentes com este desejo. O caminho foi feito no interior de mim mesma, assente no silêncio que precede o pensamento e a escrita, nesse silêncio que faz parte da palavra.

Capítulo 2 – Do não Direito ao Direito: abordagem teórica

2.1. Do não Direito ao Direito: à procura do Estado Social

2.1.1. Que direito? O espelho

O direito é no tempo e no espaço. O sentido de Justiça, o *jus* que constitui o radical da palavra e do conceito de direito, pertence a cada sociedade, definindo-se nas coordenadas de um tempo e de um espaço.

As formas em se materializa o direito são histórica e geograficamente definidas – da dicotomia *jus civile* / *jus praetorium* do direito romano, às Ordenações medievais portuguesas a par do direito consuetudinário, à mais recente tetralogia “lei, costume, jurisprudência e doutrina”, que, como se ensinava nas faculdades, são as fontes de onde emerge o direito vivo, bem como os respectivos conteúdos normativos –, correspondem à sociedade que os criou, com base num quadro axiológico próprio, em face das condições de possibilidade existentes. As relações de trabalho e a sua regulação social e jurídica são exemplo desta relação directa entre a sociedade e o direito que produz e que, por sua vez, continuamente a influencia.

Ao contrário do que acontecera até então, a partir do século XIX, com o Estado constitucional, regista-se uma “redução do direito ao Estado, que converteu o direito num instrumento do Estado”, circunstância que define a emergência da modernidade político-jurídica e os quadros do capitalismo liberal em que se inscreve (Santos, 2002 p. 133). Na fase seguinte, do capitalismo organizado, o direito torna-se mais estatal que nunca. A partir dos anos 1970, o capitalismo desorganizado é marcado por uma desregulação da lógica do Estado enquanto produtor de normas, assistindo-se ao emergir de novas formas de produção jurídica por parte da sociedade civil e outros agentes não detentores do *jus imperii* estatal (Santos, 2002).

As características de um dado quadro jurídico, independentemente de ser dimanado prioritariamente do Estado ou correspondendo a uma realidade de pluralismo jurídico, dependem da sociedade que o gerou. Por sua vez, ao criar normas e práticas destinadas a regulá-la, esse quadro está a determinar as dinâmicas e a história da sociedade a que pertence. Neste processo de influência mútua, inexorável, o direito é produto social e produtor de sociedade, ou

nas palavras de Bourdieu: “O direito é a forma por excelência do discurso actuante, capaz, por sua própria força, de produzir efeitos. Não é demais dizer que ele faz o mundo social, mas com a condição de se não esquecer que ele é feito por este” (1989, p. 237).

A forma como direito e sociedade, em relação, mutuamente se constroem e determinam, bem como o grau de abertura e autonomia do sistema jurídico face à sociedade, têm suscitado muito interesse por parte dos investigadores das ciências sociais. Dentro desta relação, as condições de emergência e visibilidade da dimensão laboral, num plano sócio-jurídico, constituem-se como uma perspectiva privilegiada de conhecimento da sociedade. A forma como o trabalho se organiza reflecte a sociedade que a gerou, as suas dinâmicas internas e externas, num processo dialéctico de interferência recíproca que não tem fim: o direito é produto, mas também produtor de sociedade, desempenhando um papel central na definição e regulação das relações laborais; a sociedade gera o seu direito e permanentemente o adequa às necessidades do seu mercado de trabalho e da realidade socioeconómica.

Nesta relação direito sociedade, Lawrence Friedman defende que, em vez de autonomia, se deve falar em independência do sistema jurídico perante a sociedade, porquanto existe uma permanência fundada na *estrutura* do sistema – o corpo institucional, o esqueleto que sustenta os processos – e uma permeabilidade assente na sua *substância* – constituída pelas regras jurídicas substantivas e pelas regras relativas aos deveres e às obrigações das instituições que interagem com a cultura (cf. Friedman, 1987). Ao encontro da tradição weberiana, que sublinha a influência da realidade social na constituição do direito, e embora se posicione de forma mitigada face a posições mais radicais, Friedman entende que a evolução do sistema jurídico assenta no conceito de mudança social:

“Cada mudança jurídica é um evento histórico único e concreto. As forças sociais, a história e a cultura agem constantemente sobre o sistema jurídico, fazendo mudar as normas, ou atrasando, direccionando e atenuando a sua mudança. Cada mudança jurídica tem a sua história, mas há tendências típicas, algumas estradas que a mudança jurídica tende a seguir” (1978, p. 472).

Ao discutir a mudança social e a mudança legal no quadro dos sistemas normativos, Friedman usa um exemplo – a lei dos acidentes de trabalho, nos Estados Unidos – que, não sendo uma lei laboral em sentido estrito, se inscreve no domínio social, tributário do campo das relações de trabalho. O desenvolvimento desta área jurídico-laboral ganha sentido quando os consensos falham e a sociedade exige mais “lei formal”, tendo a especificidade um maior grau de formalização do que a não especificidade (1987, p. 304).

Sem prejuízo da permanência das normas jurídicas, assente numa estrutura formal que resiste à mudança, Friedman sublinha a permeabilidade das referidas normas, em particular das normas laborais – porque assentes numa história mais recente e em valores menos rígidos do que os clássicos do direito civil, por exemplo –, à vida social.

Em sentido diverso desta “abertura” do sistema jurídico, Niklas Luhmann constrói a teoria sistémica, assente no conceito de autopoiese, importado da biologia, que aplicou ao direito (cf. Clam, 1997). Na sua visão, o direito é um sistema social, a par de outros sistemas autónomos que constituem a sociedade, com características de auto-referencialidade e autoprodução, ou seja, partindo dos seus próprios elementos, o direito como sistema autopoietico é, simultaneamente, constituído e constitutivo dos seus próprios elementos. Por outro lado, é operativamente fechado: todas as operações que se produzem no interior do sistema o reproduzem (cf. Luhmann, 2004). Todavia, o facto de o sistema jurídico ser fechado normativamente – a reprodução faz-se dentro do sistema e apenas a lei pode modificar a lei – não significa que não mantenha ligação ao ambiente, adaptando-se continuamente às suas exigências, sendo por isso cognitivamente aberto (cf. Luhmann, 1995; Mello, 2005).

A evolução do sistema jurídico opera-se de modo circular, reagindo parcialmente com variações derivadas de impulsos externos, e parcialmente reutilizando a sua estabilização como motivação para a inovação, numa combinação de vários sentidos entre variação/ selecção/ estabilização (Luhmann, 2004, p. 259), o que é válido também no plano social e laboral, cujas mudanças se repercutem de modo mais evidente no plano legal. No que respeita à dimensão social – e, dentro dela, a dimensão laboral – Luhmann faz apelo ao conceito de inclusão, que é um dos fundamentos do Estado-Providência: ao contrário da velha ordem, assente numa diferenciação social à partida, regras de acesso generalizado permitem que cada cidadão goze de estatuto legal e da protecção da lei (1990, p. 35).

O modelo sistémico proposto por Gunther Teubner é tributário do pensamento de Luhmann, mas introduz os conceitos de historicidade e reflexividade do direito, o que vem relativizar o radicalismo da versão original desta teoria. Ao incorporar variáveis históricas, sociais e políticas na explicação do fenómeno jurídico e ao definir a reflexividade, através da qual procura estabelecer as condições da comunicação sistema-ambiente, no caso a interacção entre o sistema jurídico e os subsistemas social, político e económico, traz o seu contributo original à teoria sistémica. Entre a visão radical que defende a autarcia do direito, imune ao exterior, e aquela que entende o direito como um mero produto das con-

dições externas, Teubner advoga que a autonomia jurídica assenta no carácter circular da produção do direito, devendo os factores capazes de o modificar do exterior ser descritos como um problema de influência externa sobre processos causais internos e inscritos numa lógica de “perturbação” do sistema instituído. Para Teubner:

“A evolução sócio-jurídica é assim caracterizada pela interacção entre aquela evolução “endógena” do sistema jurídico, por um lado e esta evolução “exógena” da envolvente social, por outro” (1993, p. 110).

Nos trabalhos que desenvolveu sobre os processos de juridicização, que veremos em seguida, Teubner assinala a pressão da evolução exógena sobre o sistema jurídico, em particular nos campos do trabalho e solidariedade social. A explosão legal nestes domínios, vista pelo número de normas e pela abrangência do seu alcance, reflecte precisamente a força que socialmente foi exercida sobre o sistema jurídico, que por sua vez cedeu, evoluindo para um quadro em que a intensidade normativa é inversamente proporcional à efectividade dos direitos que consagra (Teubner, 1987).

Pierre Bourdieu explica a interacção entre direito e sociedade recorrendo aos conceitos de campo jurídico e social. Contrariando a ideologia da independência do direito e evitando também a visão oposta, explica que:

“As práticas e os discursos jurídicos são, com efeito, produto do funcionamento de um campo cuja lógica específica está duplamente determinada: por um lado, pelas relações de força específicas que lhe conferem a sua estrutura e que orientam as lutas de concorrência ou, mais precisamente, os conflitos de competência que nele têm lugar e, por outro lado, pela lógica interna das obras jurídicas que delimitam em cada momento o espaço dos possíveis, e deste modo, o universo das soluções propriamente jurídicas (1989, p. 211).

Assim, o verdadeiro legislador não é o autor material da lei, nem a instituição política de onde dimana, mas sim:

“O conjunto dos agentes que, determinados pelos interesses e os constrangimentos específicos associados às suas posições em campos diferentes (campo jurídico, e também campo religioso, campo político, etc.) elaboram aspirações ou reivindicações privadas e oficiosas, as fazem ascender ao estado de “problemas sociais”, organizam as expressões (artigos de imprensa, obras, plataformas de associações ou de partidos, etc.) e as pressões (manifestações, petições, diligências) destinadas a “fazê-las avançar”. É todo este trabalho de construção e de formulação das representações que o trabalho jurídico consagra, juntando-lhe o efeito de generalização e de universalização contido na técnica jurídica e nos meios de coerção cuja mobilização esta permite” (Bourdieu, 1989, p. 248).

Considera, pois, Bourdieu que o campo jurídico, pelo papel determinante que desempenha na reprodução social e na manutenção da ordem simbólica, tem uma menor autonomia do que outros campos sociais, como o artístico e científico. Isto significa que as mudanças externas nele se retraduzem mais directamente e que os conflitos internos nele são mais directamente resolvidos pelas forças externas (1989, p. 251). O caso do subcampo do direito do trabalho é paradigmático neste sentido:

“É claro, por exemplo, que à medida que aumenta a força dos dominados no campo social e a dos seus representantes (partidos ou sindicatos) no campo jurídico, a diferenciação do campo jurídico tende a aumentar, como sucedeu, por exemplo, na segunda metade do século XIX, com o desenvolvimento do direito comercial, e também com o do direito do trabalho e, mais geralmente, com o do direito social” (1989, p. 252).

E este subcampo, à medida que se constitui e progride, assenta num processo de reforço circular:

“Cada “progresso” no sentido da “juridicização” de uma dimensão da prática gera novas “necessidades jurídicas”, portanto novos interesses jurídicos entre aqueles que, estando na posse da competência legalmente exigida (na ocorrência o direito do trabalho) encontram aí um novo mercado; estes, pela sua intervenção, determinam um aumento do formalismo jurídico dos procedimentos e contribuem assim (...) para determinar a exclusão de facto dos simples profanos” (1989, p. 234).

Este processo não é dissociável da “desvalorização associada a uma disciplina que ocupa uma posição inferior no campo jurídico” (1989, p. 235), na medida em que se afasta do paradigma juscivilístico.

Qualquer que seja a perspectiva adoptada sobre a relação que se estabelece entre o direito e a sociedade de que nasce, onde se insere e que, por sua vez, regula, a verdade é que todas sublinham a sua interferência recíproca e o facto de o direito ser, simultaneamente, causa e efeito social, produto histórico de uma determinada sociedade para cuja definição e dinâmicas por sua vez contribui, e como tal reflexo privilegiado da mesma sociedade.

Todos os debates sobre a relação entre direito e sociedade têm na base um conceito, uma definição de direito. Todavia, tal como em muitas outras instituições fundadoras da sociedade (o mesmo se aplica quanto ao próprio conceito de *sociedade*), é difícil dizer o que é o direito e é possível encontrar tantas definições quantos os autores que trabalham sobre o tema. Muito embora assinalando esta pluralidade, é necessário, no entanto, fixarmo-nos num conceito de direito, que nos permita ganhar operatividade e avançar.

Para a reflexão que vamos fazer consideraremos que o direito se trata do “conjunto de princípios e regras com carácter normativo que rege as relações dos indivíduos e grupos em sociedade, e que assenta, no espírito dos que a ele estão submetido por relações pessoais, reais ou territoriais, sobre a crença do carácter legítimo da autoridade de que emana; do carácter superior, certo e válido das normas estabelecidas e sua correspondência com os valores da civilização de onde surge (justiça, paz, moralidade, ordem, etc.); do carácter obrigatório do que assim se estabelece; da necessidade e legitimidade de uma sanção, assim como da autoridade encarregada de aplicá-la” (Arnaud & Dulce, 1996, p. 252). Esta definição reconhece ao direito uma normatividade especial, que faz do sistema jurídico um sistema à parte no conjunto de sistema normativos que constituem o sistema social global, em que a noção de ideologia se constitui como central – no direito estão presentes todas as suas componentes: a ideologia dos valores, da legitimidade, da obrigatoriedade e da força coercitiva institucional (Arnaud & Dulce, 1996, p. 253).

Esta perspectiva sobre o direito, que constitui o nosso ponto de partida, ajuda a ultrapassar as dicotomias teóricas e permite fixar um modelo de ligação entre a sociedade e o direito, numa relação que é, sublinhamos, de interferência mútua. A sociedade produz o direito que a reflecte e o direito, concomitantemente, produz sociedade.

No caso do direito social e do trabalho, esta relação com a sociedade parece ser mais próxima, mais imediata, mais reflectora, em ambos os sentidos do que no direito em geral. As mudanças sociais repercutem-se mais directamente e mais depressa no ordenamento jurídico-laboral no que em outros domínios, mais “clássicos”, como seja o civil ou o penal. As mudanças jurídicas, por sua vez, condicionam e estruturam as relações laborais de modo imediato. Ao percorrermos estes quatro autores de referência, que se inscrevem em tendências sociológicas distintas, pretendemos evidenciar que, independentemente do seu diferente posicionamento, todos convergem quando se trata de sublinhar a relação particular do direito social e do trabalho com a sociedade.

Estudar que direito social, que direito laboral, a sociedade portuguesa produziu durante o Estado Novo, por via da influência internacional da OIT, permite interpelar as questões relacionadas com as transformações do Estado Social, do direito do trabalho e das relações laborais. O direito do trabalho constitui-se como um indicador privilegiado das mudanças da regulação política no plano jurídico, permitindo também analisar as reconfigurações entre o Estado e a sociedade civil, entre as dimensões económicas e políticas. Olhar para

o direito do trabalho e para as suas mudanças é, numa perspectiva mais ampla, sentir os projectos políticos de reforma da sociedade (cf. Ferreira, no prelo). A forma como a pressão internacional se exerceu, afectando e obrigando a normatividade laboral a reagir a esse estímulo externo e a adaptar-se, é também um indicador relevante a considerar da tensão dialéctica entre globalização/localização (Santos, 2002).

De acordo com Boaventura de Sousa Santos, o direito está entre os mais importantes espelhos das sociedades contemporâneas, o que reflecte é o que a sociedade é. E considera que os espelhos têm vida própria: as contingências dessa vida podem alterar profundamente a sua própria funcionalidade (2002, p. 46). Neste jogo de espelhos, o lugar do trabalho e da sua regulação social e jurídica, ilumina a relação que se estabelece entre o direito e a sociedade, permitindo questionar a transformação do Estado Social e abrir novos caminhos ao pensamento teórico mesmo noutras áreas substantivas (Ferreira, no prelo).

2.1.2. Quanto direito?

Se a resposta à pergunta “que direito?” elucida sobre a sociedade, não é menos relevante e esclarecedora a pergunta “quanto direito?”. Para além das próprias características do sistema jurídico, o espaço que o direito ocupa na esfera social é cheio de significado. O que fica coberto pelo direito? Que áreas da vida social se gerem pelas suas próprias regras à margem da regulação jurídica? De que modo as relações de trabalho se tornam um espaço juridicamente regulado? Como evolui esta dinâmica na história de cada sociedade?

Quando se passa do não direito ao direito, quando uma área ou sector da sociedade passa a ser regido também por regras jurídicas, fala-se de um processo comumente designado por “juridicização”. Na acepção pertinente do *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit* (Arnaud, 1993), trata-se da “extensão do direito e dos processos jurídicos a um número crescente de domínios da vida económica e social”. Esclarece também o mesmo dicionário que se trata de um conceito recente, embora a realidade que designa o não seja, e alerta para a confusão quanto ao seu sentido ou múltiplos sentidos.

Ensaando um mapeamento do conceito de “juridicização”, que advertem ser um termo ambíguo, quer do ponto de vista descritivo, quer normativo, Blichner e Molander (2008) distinguem cinco dimensões a considerar. Primeira: a juridicização constitutiva é um processo em que as normas constitutivas da ordem política são estabelecidas ou alteradas

através do aumento de competências do sistema jurídico. Segunda: relaciona-se com a expansão e diferenciação da lei, é um processo através do qual a lei regula um crescente número de actividades diferentes. Terceira: é um processo em que os conflitos são resolvidos crescentemente por recurso à lei. Quarta: é um processo através do qual o sistema legal e as profissões legais ganham poder face à autoridade formal. Quinta: é um processo em que as pessoas tendem crescentemente a pensar-se a elas mesmas e aos outros como sujeitos legais. Em comum, todas estas dimensões têm o facto de haver um crescendo no recurso ou na valorização do direito na esfera social.

Para a nossa análise, a dimensão que interessa sublinhar é a segunda, ou seja o processo através do qual uma actividade se torna sujeita a regulamentação legal ou a uma mais detalhada regulamentação legal. Estes autores distinguem entre a expansão da lei, que corresponde à conquista de um território pela lei, que ainda não estava “legalizado” e a diferenciação, que significa que a lei é subdividida em mais leis ou que é mais especificada para se adequar a uma maior diversidade de casos. Esta segunda dimensão da juridicização dominou o desenvolvimento do Estado-Providência, assumindo-se num plano quantitativo – em que a expressão “enxurrada de normas”, ou equivalente, é muitas vezes utilizada – mas também num plano qualitativo na estrutura das leis, em que a expansão significa também que há uma maior discricionariedade no sistema legal, por via da existência de normas mais “vagas” e mais “abertas”, do que direito clássico formal (Blichner & Molander, 2008, p. 42).

Para Jürgen Habermas, que inspira a recente reflexão destes pensadores nórdicos, o termo juridicização “refere-se de maneira geral ao facto, que se pode observar nas sociedades modernas, de o direito escrito ter tendência a aumentar”, o que corresponde a dois fenómenos:

“A expansão do direito, ou seja: a regulamentação jurídica de aspectos da vida social até agora submetidos a normas sociais informais e a densificação do direito, ou seja: a decomposição, por especialistas do direito, de hipóteses normativas jurídicas globais em hipóteses normativas mais especificadas” (1987, p. 186).

Segundo Clark & Wedderburn, juridicização pode ser definida como o processo (ou processos) através do qual o Estado intervém em áreas da vida social (relações laborais, educação, família, bem-estar, comércio) de modo a limitar a autonomia de indivíduos e grupos na determinação dos seus assuntos (1987, p. 165). Mais do que um fenómeno quantitativo, que revela o crescimento da lei e da regulação, trata-se de um fenómeno qualitativo, em

que é possível observar a emergência de novas estruturas legais para acompanhar a evolução do Estado de Bem-estar (Teubner, 1987, p. V).

Na origem da juridicização está uma mudança conceptual das funções do Estado, expressando a mudança de um Estado “contemplativo” para um Estado “activista”, em que se passa da prevalência da liberdade contratual para uma sociedade guiada pela lei, como refere Simitis (1987, p. 114). Este autor sublinha que a legislação laboral constitui o paradigma clássico do conceito de juridicização: sob o impacto da industrialização, a estrutura jurídica dos processos económicos e sociais é reformulada, como o demonstra a própria legislação, que visando a limitação das horas de trabalho ou a restrição do trabalho infantil, no fundo estabelece barreiras contra as consequências da industrialização. O trabalho deixa de ser visto como uma mercadoria e o mercado de trabalho afasta-se das regras gerais, ficando sujeito a regras específicas. Assim, à medida que se acentua a juridicização das relações laborais o direito do trabalho assume-se na sua especificidade.

Para Deflem, a “juridicização refere-se ao aumento da lei formal através de uma expansão da regulação legal de esferas anteriormente reguladas de modo informal ou através de uma densificação da lei na regulação de acções sociais de forma mais detalhada” (2008, p. 158) e tem lugar em condições políticas definidas pelo Estado moderno. Trata-se de elemento conceptual central dos estudos sociológicos sobre o direito e o trabalho, que permite iluminar a evolução do Estado-Providência na sua relação com os imperativos e lógicas do mercado, cruzando o direito com a dimensão económica e política.

Este alargamento, em extensão e profundidade, do direito a outras dimensões da sociedade tem sido uma tendência constante nas sociedades ocidentais, pelo menos dos últimos dois séculos, embora a expressão “juridicização” apenas tenha sido introduzida no debate científico durante a República de Weimar por Otto Kirchheimer, que na altura visava em particular a institucionalização do conflito de classes pelo direito tarifário e do trabalho, e “a canalização de diferendos sociais e de lutas políticas em formas jurídicas”⁸ (cf. Habermas, 1987, p. 186) e não o sentido mais amplo que hoje toma.

8 Segundo explica José Eduardo Faria, o termo foi utilizado para “criticar o efeito desagregador e desmobilizador da formalização jurídica das relações trabalhistas sobre os conflitos de classe. À medida que concedia direitos ao mesmo tempo em que estabelecia deveres e impunha obrigações, o legislador “juridificava” o confronto entre capital e trabalho, neutralizando o carácter essencialmente classista desses conflitos, substituindo as discussões político-ideológicas pelas discussões técnico-jurídicas e assim despolitizando e petrificando a atuação dos movimentos operários” (2004, p. 134).

O processo de juridicização das sociedades ocidentais tem vindo a ser estudado e associado a grandes períodos, como mostram os trabalhos de Teubner (1987) ou Deflem (2008), que são tributários da divisão proposta por Habermas, nos trabalhos pioneiros que desenvolveu sobre o tema. Para este autor, podem distinguir-se quatro processos sucessivos de juridicização. O primeiro leva ao Estado burguês que se constituiu, no tempo do absolutismo, na forma do sistema dos Estados europeus. O seguinte leva ao Estado de Direito, assente em experiências constitucionais que passam a regular a autoridade até então limitada apenas pela lei e por meios burocráticos de exercício da dominação (Habermas, 1987, p. 189). O terceiro leva ao Estado de direito democrático que se funda na ideologia da Revolução Francesa, e em que se alcança a legitimação do exercício do poder através do direito de voto igual e generalizado e da liberdade organizativa para associações e partidos. Finalmente, o quarto processo de juridicização que leva ao Estado de Direito social e democrático, conquistado pelo movimento operário no decorrer do século XX, entendido como a constitucionalização de uma relação de forças implicada na estrutura de classes, cujos exemplos clássicos são a limitação do tempo de trabalho, a liberdade de acção sindical, a protecção face ao despedimento e os seguros sociais.

Este quarto “surto” contempla processos de juridicização que afectam a esfera do trabalho que, até então, estava submetida ao poder de disposição e de organização ilimitado dos proprietários privados dos meios de produção. Também aqui estamos perante uma juridicização que visa equilibrar uma relação de forças no âmbito de um campo de acção à partida constituído juridicamente (1987, p. 191). Deve-se a este impulso de juridicização a introdução do Estado-Providência, cuja ambivalência e estrutura dilemática Habermas sublinha:

“Na medida em que o Estado-Providência intervém além da pacificação do conflito de classes que atravessa a esfera da produção, e que estende uma rede de relações de clientela sobre os campos da vida privada, aparecem cada vez mais prementes os efeitos laterais patológicos de uma juridicização que significa uma burocratização e uma monetarização de campos nucleares da esfera da experiência (...). Por um lado, as garantias do Estado-Providência prosseguem o objectivo da integração social; mas por outro lado, favorecem a desintegração desses relacionamentos de vida que uma intervenção social em moldes jurídicos vai substituir por mecanismos de comunicação, de coordenação das acções e remodelar em função dos media e do dinheiro” (1987, p. 193).

Boaventura de Sousa Santos caracteriza a modernidade político-jurídica, e nela os processos de juridicização, com base nos períodos que o capitalismo assumiu: liberal, que cobre todo o século XIX, embora as últimas décadas sejam já de transição; organizado, que começa no final do século XIX e atinge o seu desenvolvimento máximo no período entre

as duas guerras e nas duas primeiras décadas do pós-guerra; desorganizado, que começa nos finais dos anos 1960 e ainda continua (2002, p. 130).

O capitalismo liberal corresponde ao Estado constitucional do século XIX. As contradições do desenvolvimento do capitalismo impuseram ao Estado a necessidade de um modo de regulação próprio. O positivismo aparece transversalmente como construção ideológica, como forma de dominação da ordem sobre o caos, tanto na natureza como na sociedade. O direito moderno é o direito de um acto de vontade do Estado, assente no cientifismo, na racionalidade e no conceito de cidadania:

“A dominação jurídica racional é legitimada pelo sistema racional de leis, universais e abstractas, emanadas do Estado, que presidem a uma administração burocratizada e profissional, e que são aplicadas a toda a sociedade por um tipo de justiça baseado numa racionalidade lógico-formal” (Santos, 2002, p. 132).

Reduzido ao direito do Estado, o direito converte-se em seu instrumento. Reduzido ao direito, o Estado despolitiza-se, passando a dominação política a legitimar-se enquanto dominação técnico-jurídica. A instrumentalidade técnica do direito estatal autónomo é infinita no seu alcance e contamina o *modus operandi* do Estado:

“O Estado mínimo do constitucionalismo liberal não só contém, em si, as sementes do Estado-Providência benevolente do capitalismo civilizado, mas também as do Estado fascista e do Estado estalinista. Nenhuma destas formas de Estado pôde desprezar a positividade do Direito como instrumento potencialmente inesgotável de dominação, por mais subvertida e caricaturada que fosse essa positividade nas duas últimas formas de Estado. Em suma, o cientifismo e o estatismo moldaram o direito de forma a convertê-lo em utopia automática de regulação social, uma utopia isomórfica da utopia automática da tecnologia que a ciência moderna criara. (...) Embora a modernidade considerasse o direito um princípio secundário (e talvez provisório) de pacificação social (...) acabou por se transformar num artefacto científico de primeira ordem” (Santos, 2002, p. 133).

Embora com graus de desenvolvimento muito diferentes, o século XIX europeu vive sob o signo do capitalismo liberal e com ele do Estado mínimo. O espaço jurídico vai, todavia, ganhando território na esfera pública, designadamente no plano constitucional, de forma clara e inequívoca, mas também na esfera das relações privadas – estamos na era das grandes codificações, como o Código Napoleónico, ou o Código Civil alemão de 1900, ou o Código Civil português, tributário de ambos, de 1867. A incipiente, excepcional e discreta legislação que lidava com a “questão social”, ou seja, com os problemas decorrentes da industrialização, constituía a excepção na prática não interventiva do Estado liberal.

Nos finais do século XIX, com a evolução do modo de produção capitalista, este mundo alterou-se radicalmente, dando lugar a um novo período, a que Boaventura Sousa Santos (2002) chama capitalismo organizado. A distinção entre Estado e sociedade civil transformou-se, estando na sua origem duas mudanças: a necessidade de uma gestão económica pública imposta pela crescente complexidade da economia capitalista; e o reconhecimento político das externalidades sociais do desenvolvimento capitalista, com a politização de algumas dimensões da “questão social”. Esta politização determinou o envolvimento do Estado em múltiplos sectores, como a segurança do emprego, salários mínimos, subsídios e indemnizações aos trabalhadores, criando um estatuto protector do assalariado, para apenas citar o que se refere à dimensão sócio-laboral (Supiot, 2006). Estas medidas foram tão radicais e resultaram de um pacto social entre o capital e o trabalho, sob a égide do Estado, tão inédito que deram lugar a uma nova forma política: o Estado-Providência (Santos, 2002, p.137).

Fundado num novo princípio de gestão económica, o keynesianismo, e no Estado-Providência como nova forma de gestão política surge um novo modo de regulação social, baseado na convergência do desenvolvimento do princípio do Estado, do princípio do mercado e do princípio da comunidade. O impacto deste novo modo de regulação social no direito foi enorme: desenvolveram-se novos domínios como o direito económico, do trabalho e social, todos eles conjugando elementos de direito privado e direito público, diluindo as fronteiras entre o Estado e a sociedade civil, num processo de juridicização sem precedentes.

A utopia jurídica do direito do Estado como regulador social, fundadora da modernidade político-jurídica, fica refém de si mesma neste segundo período do capitalismo. A condição para o funcionamento do direito como direito do Estado é a sua especificidade funcional e a sua separação relativamente à sociedade civil, condição que sofreu, nesse período, uma erosão profunda, sendo que a juridicização da prática social foi produto e agente dessa erosão (Santos, 2002, p.140). A capacidade regulatória do Estado implicava a maleabilidade das áreas sociais a disciplinar juridicamente. Ora, sempre que tal não acontecia, o resultado foi a designada por Habermas “colonização do mundo da vida” e que Boaventura de Sousa Santos acompanha:

“Sempre que tal aconteceu, o benefício jurídico do Estado-Providência converteu-se num bem humano condicional. Condicional pelo facto de poder destruir as dimensões eventualmente benéficas das relações sociais a serem reguladas, sem garantir a sustentabilidade da benevolência jurídico-estatal, dada a dependência desta em relação às necessidades variáveis de reprodução do capital” (2002, p. 141).

A evolução do Estado liberal para o Estado-Providência passa pela mudança do fundamento da sua legitimação: a racionalidade jurídico-formal e os valores da soberania e da cidadania cedem lugar ao tipo de desenvolvimento económico, à forma de sociabilidade e ao valor da solidariedade. Partindo da experiência histórica francesa, Jacques Donzelot refere-se a este processo como a “invenção do social”, assente na invenção da solidariedade:

“O primeiro aspecto da questão social consiste numa dramática revelação da ambivalência inerente ao conceito fundador da República, o de soberania – ao ponto de tornar impossível qualquer clara determinação da esfera legítima de intervenção do Estado: atribuindo a todos e a cada um a origem da autoridade, a soberania faz oscilar o papel do Estado entre o tudo e o nada (...). A esta questão, os homens da terceira República responderam forjando a noção de solidariedade. (...). Desde então, a solidariedade fará furor em todas as manifestações republicanas, centrais ou locais. (...). O termo solidariedade invade igualmente a linguagem científica, a dos juristas, dos sociólogos, dos historiadores” (2003, pp. 72-74).

Regressando a Spiros Simitis, numa outra visão sobre esta evolução, é a questão social que gera o direito social, que, por um lado, projecta a lei que anteriormente visava os pobres e desfavorecidos em relações laborais (de que aqueles são sujeitos jurídicos) e, por outro, produz um número crescente de regras jurídicas relacionadas com os problemas dos espaços e lugares de trabalho (1987, p. 118). Se a base deste direito social, assente no valor da solidariedade, são os direitos dos trabalhadores enquanto tal, a verdade é que se alargou para zonas fronteiriças, como o bem estar dos idosos, as necessidades especiais dos deficientes, a segurança social, numa abertura que corresponde ao aumento da intervenção do Estado na vida social (1987, p. 119).

Durante o Estado Novo, é particularmente evidente uma característica que Simitis aponta como fundamento da emergência da legislação social e laboral: a necessidade de através do direito reduzir ou eliminar as fontes de conflito. No caso português, no campo laboral, tal objectivo foi prosseguido não só pelo teor das normas jurídicas (desde a Constituição de 1933, ao Estatuto do Trabalho Nacional, passando pela legislação ordinária) que consagravam um quadro de colaboração forçada entre Estado, patrões e trabalhadores, mas também pelo esquema da negociação colectiva, em que a acção dos Sindicatos Nacionais estava fortemente condicionada e limitada pela sujeição ao poder político, o que lhes retirava quase em absoluto a dimensão conflitual (Abrantes, 2006).

A partir do início dos anos 1970, o modo de regulação social alterou-se, assistindo-se a uma crise multifacetada do Estado-Providência (Santos, 2002, p. 142). Inicia-se uma nova

fase, a do capitalismo desorganizado. Nesta fase, o conjunto de alterações do princípio do Estado e do princípio do mercado limitou e descaracterizou as práticas e as políticas de classe, sendo de sublinhar a precarização das relações laborais, que determinou o declínio dos mecanismos corporativos (legislação laboral, justiça do trabalho, contratação coletiva, salários indirectos) e das organizações que os mobilizavam, como os sindicatos, que viram o número de filiados diminuir continuamente (Santos, 2002, p. 144), o que tem de ser lido à luz de um quadro económico internacional marcado por sucessivos choques do petróleo, instabilidade monetária e crises financeiras.

No mesmo sentido, Gunter Teubner reflecte sobre o Estado intervencionista, apontando os seus limites e um tríplice dilema (trilema regulatório) formado pela indiferença recíproca entre direito e sociedade, pela tentativa de colonização da sociedade por parte das leis⁹, pela crescente desintegração do direito por parte da sociedade (cf. Teubner, 1987, 1988, 1993; Teubner e Febbrajo, 1992).

Por seu turno, José Eduardo Faria analisa as mudanças do direito entre duas eras económicas, apontando a progressiva inefectividade política, administrativa, normativa, operacional e até organizacional do Estado keynesiano ou intervencionista:

“Essa disfuncionalidade crescente tanto do Estado “social” ou regulador quanto de seu instrumental normativo configura um processo que tem sido chamado de “ingovernabilidade sistémica” ou “crise de governabilidade” pelos cientistas políticos. E de “inflação legislativa”, “juridificação” (ou “sobre-juridificação”) e “trilema regulatório”, pelos sociólogos e teóricos do direito” (2004, p. 117).

Apesar de multidimensional, é sobre estas tensões e limites do Estado intervencionista, em que a dimensão da regulação jurídica se impõe como central, que se instala a chamada crise do Estado-Providência. A partir deste momento, a par de outras transformações, o transbordamento do direito dá lugar ao seu retraimento. O processo de juridicização transmuta-se num longo processo de desjuridicização, de deslegalização, de retorno a um não direito ou ao encontrar de novas formas de regulação, mais flexíveis, plurais, alternativas e informais.

A emergência desta crise, nas suas várias facetas, deu origem a um vastíssimo conjunto de trabalhos científicos, de diferentes áreas, que exploram as origens e o futuro do Estado-

9 Expressão que se deve originariamente a Jürgen Habermas (1987).

-Providência, dos quais citaremos apenas aqui duas obras emblemáticas: *L'État Providence*, de François Ewald e *A crise do Estado-Providência*, de Pierre Rosanvallon.¹⁰

Voltemos à pergunta inicial deste ponto – quanto direito? Falámos de juridicização como o fenómeno de expansão do espaço jurídico no espaço social. Medir a juridicização é responder à pergunta de quanto direito existe numa dada sociedade. Não atribuímos aqui nenhuma conotação ao conceito, que nos interessa na sua dimensão analítica, podendo ser encarado de forma positiva, como institucionalização de direitos básicos, por exemplo, ou negativa, como burocratização e excesso de regulação, caso em que se confunde com a sobre-juridicização (Faria, 2004, p. 135). Para o nosso trabalho será um conceito-chave, operativo, a par do de Estado-Providência, que nos permitirá perscrutar o desenvolvimento da sociedade portuguesa no Estado Novo, nos domínios social e laboral.

O processo de juridicização que acompanha o período do capitalismo organizado, na perspectiva de Boaventura de Sousa Santos (2002) e que é inerente à instituição do Estado-Providência, teve desenvolvimentos distintos nos vários países, consoante os respectivos níveis de desenvolvimento socioeconómico, situação política, permeabilidade a influência externa, etc. A fronteira temporal a que atrás nos referimos, do início dos anos 1970, para a transição entre o capitalismo organizado e o capitalismo desorganizado, entre o Estado-Providência e o pós-Estado-Providência, entre o transbordamento e o retraimento do direito, aplica-se aos países da Europa central e do Norte, não sendo fixa e uniforme para todos.

Em Portugal, o ano de 1974 marca a transição para a democracia. Até então, apenas pequenos e incipientes passos haviam sido dados no caminho do Estado-Providência. Há, pois, um evidente desfasamento temporal face à Europa mais desenvolvida¹¹, que se prende com o atraso económico e com as condições políticas do país: o crescendo de juridicização do final dos anos 1960, a explosão legislativa pós-revolucionária e dos anos que se lhe seguiram, contrastam com o retraimento do direito a que se começava a assistir “lá fora”.

10 A construção de uma bibliografia detalhada sobre esta matéria seria tarefa imensa. No entanto, passamos a indicar algumas obras de referência, para além das mencionadas no corpo do texto: Bonoli, George, & Taylor-Gooby (2000); Castel (2009); Esping-Andersen (1999); Evans, Rueschemeyer & Skocpol (1985); Flora & Heidenheimer (1983); Merrien, (2002); Pierson & Castles (2006); Rosanvallon (2001); Schnapper (2010).

11 Para usar a conhecida expressão de Mário Murteira, trata-se de “anomalias de calendário” (1986, p. 261).

Esta divergência temporal face à Europa, todavia, não desmente e antes confirma, a ligação biunívoca de interferência mútua que existe entre o processo de juridicização e as estruturas do Estado-Providência: a um mais lento processo de expansão normativa do direito, e dos direitos, corresponde uma mais lenta evolução do Estado a caminho de novas funções, relação que pode ser vista na perspectiva contrária, ou seja, que o atraso na assunção do Estado de novas responsabilidades acarreta uma dilação normativa.

2.1.3. Mais direito: como?

Falemos agora do processo de juridicização, de como se dá a expansão do direito a novas áreas do social, como se alarga e aprofunda a tutela jurídica das relações sociais?

Uma primeira nota se impõe. Muita da literatura existente sobre esta matéria data das últimas três décadas, reflectindo o pensamento contemporâneo a propósito da sobre-juridicização da vida (a colonização da vida pelas leis, de que falam Habermas e Teubner, entre outros), inextricavelmente ligada à crise do Estado-Providência, sendo, por isto, um discurso crítico sobre a juridicização¹². O nosso trabalho incide sobre um tempo, 1933 – 1974, e um lugar, Portugal, muito distantes destes problemas contemporâneos, em que trazer certas dimensões, designadamente as da esfera laboral, à regulação jurídica constituía um patamar de garantia mínima de direitos. Apesar de muitas vezes exíguos, e muitas vezes incumpridos na prática, o facto de se constituírem como direitos na letra da lei era uma primeira conquista. Tomemos aqui como exemplo, entre muitos outros possíveis, a proibição do trabalho nocturno dos menores na indústria, objecto da convenção n.º 6 da OIT, de 1919, ratificada por Portugal em 1932, convertida em lei interna desde cedo, que, embora desrespeitada com frequência, constituía uma barreira à livre utilização de crianças e jovens no trabalho nocturno.

Assim, o processo de juridicização a que, lentamente, se assistiu no Estado Novo corresponde, na esfera sócio-laboral, à institucionalização de direitos dos trabalhadores, que, a ser valorada, deverá sê-lo de forma positiva, e não como a redução do espaço da regulação negocial privada ou associativa, cujos limites são bem conhecidos naquela época. Tendo em atenção o período histórico a que nos dedicamos, e fugindo a tentações maniqueís-

12 Na visão de Hans Zacher “a questão da juridicização é geralmente colocada em termos críticos. A implicação é que a lei proliferou indevidamente, moveu-se para áreas que não poderia ou deveria ter coberto, e que foi sujeita a uma excessiva intensificação e diferenciação” (1987, p. 377).

tas, usaremos o conceito de juridicização de forma operativa e analítica: servir-nos-á para medir o espaço que a dimensão jurídica ocupa na regulação da área sócio-laboral, sem que encaremos o processo, à partida como algo de intrinsecamente “bom” ou “mau”.

Investigar as condições de desenvolvimento da juridicização em cada país implica, segundo Clark & Weddenburn, analisar as relações entre a industrialização (velocidade e volume), história política e económica (perspectiva nacional e internacional), sistema constitucional, sindicatos (história e posicionamento político) e negociação colectiva (estrutura e finalidades). Destes factores, e sua inter-relação, resultará a diversidade das experiências de cada país em matéria de juridicização (1987, p. 165). Sem escamotear o peso de cada um deles em cada contexto histórico, e da evolução a que estão sujeitos na relação com os outros, o factor da dimensão internacional parece assumir um papel importante na evolução jurídica nacional.

Embora com atraso relativamente à realidade europeia, começa a legislar-se em Portugal, em final do século XIX, sobre protecção dos trabalhadores, tendo havido um notável contributo do período republicano para a criação de um conjunto de direitos sociais em geral e laborais em particular. Dentre os vários factores que terão contribuído para este facto há a destacar as dinâmicas internacionais, que tiveram grande peso na constituição de um *corpus* jurídico durante a I República. O facto de o país ter sido membro fundador da OIT ajuda a explicar este peso, que se revela frequentemente de modo directo, isto é, apesar de o processo interno de ratificação das normas da OIT ser lento, a produção legislativa reflecte as suas últimas tendências, muito antes de o Estado se vincular formalmente ao cumprimento das obrigações decorrentes da ratificação das Convenções (cf. Rodrigues, 2008).

Este processo de juridicização¹³ das relações sociais no domínio do trabalho e da protecção dos trabalhadores continuou no período do Estado Novo, acompanhando a construção de

13 O processo de juridicização que se dá no Estado Novo, que é inequívoco nas áreas social e laboral, não pode porém ser subsumido nos grandes períodos ou “surto” propostos por Habermas (1987), sem ajustes. Na verdade, o Estado de Direito social e democrático, introduzido pelo quarto “surto” de juridicização, conquistado pelo movimento operário no decorrer do século XX e entendido como a constitucionalização de uma relação de forças implicada na estrutura de classes, não pode ser comparado à formulação histórica do Estado Novo, em que os direitos sociais e laborais são consagrados no plano constitucional e legal por via de uma “outorga” do Estado, resultado de um compromisso corporativo, mas não emergindo de uma real tensão de forças, em quadro democrático. O conceito de juridicização aplicado ao Estado Novo português encerra potencialidades inequívocas, mas encontra-se limitado pela ausência das condições políticas que caracterizavam a generalidade dos países europeus fazendo um trajecto paralelo, com excepção dos países da Europa do Sul.

um espaço social, entre a dimensão civil e política do Estado, assente na noção de solidariedade e de direitos sociais (cf. Donzelot, 2003). A criação e evolução desse espaço social no nosso país, e em particular em matéria laboral, a partir de 1933, são indissociáveis da solução corporativa que é imanente ao Estado Novo. “Entre o atomismo das doutrinas cem por cento individualistas e a absorção da economia pelo Estado situa-se a posição que o nosso corporativismo escolheu” – assim caracteriza o prólogo da edição comemorativa dos 10 anos do Estatuto do Trabalho Nacional, *Dez anos de Política Social*. Embora com soluções variadas, todos os corporativismos pretendem lograr a reconciliação do operário com o trabalho, desenvolvendo um processo duplo contra o modelo “americano” que gera o individualismo e o modelo comunista (Donzelot, 2003, p. 167), não fugindo a esta regra o corporativismo nacional.

Mais lentamente do que na Europa desenvolvida, também o direito do trabalho, evidência normativa desta juridicização das relações sociais, evolui no mesmo sentido em Portugal. Primeiro, uma legislação protectora, como a que regula o horário de trabalho, o trabalho infantil ou das mulheres, a segurança no trabalho, que se ocupa da protecção dos sectores da população que trabalha, que tinham ou se presumia terem uma especial necessidade de protecção e das condições em que a actividade profissional deve ser desenvolvida. Num segundo nível, a legislação do trabalho começa a preocupar-se com o *quantum*, ou seja com as medidas do salário, com a definição de salários mínimos. Mais tarde, surge um terceiro patamar da legislação de protecção dos trabalhadores, que se dirige a garantir os despedimentos sem justa causa e as indemnizações nos despedimentos por redução do pessoal/extinção de postos de trabalho, num processo de expansão e extensão que foi crescente até aos anos 1970 (Kahn-Freund, 1974).

Embora a literatura jurídica portuguesa não tenha produzido até agora um debate amplo sobre o processo de juridicização das relações sociais, o crescendo do direito do trabalho, durante a primeira metade do século XX e até à fase imediatamente posterior ao 25 de Abril, é sublinhado pelos juslaboralistas portugueses, Bernardo Lobo Xavier (2004) e Monteiro Fernandes (2006), nos respectivos cursos de direito do trabalho, em que traçam a evolução da legislação laboral portuguesa por referência à matriz internacional (Abrantes, 2003).

Como evolui o binómio juridicização/construção de um espaço sócio-laboral ao longo do Estado Novo? Que peso assumiram os factores de que depende a juridicização? O ritmo e

o volume da industrialização nacional, ainda que respectivamente lento e exíguo, traçaram naturalmente vectores de evolução da vida laboral. A Constituição de 1933 e os textos para-constitucionais de Setembro desse ano (Estatuto do Trabalho Nacional e diplomas complementares) definiram o quadro de valores e regras a que obedeceria o desenvolvimento das relações laborais. Recorrendo ainda à inventariação de Clark e Weddenburn, o peso relativo dos sindicatos e da negociação colectiva terá sido bastante menos significativo, atendendo à apropriação que deles o regime fazia, como instrumentos de neutralização das forças e conflitos sociais. Resta-nos a dimensão ampla da história política e económica, na perspectiva nacional e internacional, que constitui o pano de fundo em que toda a evolução social e jurídica se dá.

Desta dimensão internacional interessa-nos em particular o peso das organizações internacionais, e entre elas o da Organização Internacional do Trabalho, na construção do processo de juridicização e do espaço social do nosso país. Embora os outros factores ou condições para a juridicização estejam implícitos na análise, o nosso olhar dirigir-se-á para a OIT e a forma como as suas ideias e normas foram recebidas, ou não, no espaço jurídico português.

Na análise que faz da juridicização no campo da lei social, Hans Zacher (1987) distingue vários graus deste processo, introduzindo a noção de hierarquia das leis como um factor a considerar. Para Zacher, a hierarquia pode ter uma natureza puramente qualitativa (exemplo Constituição – lei – normativos dependentes da lei), baseada na autoridade ou soberania de um só legislador. Mas pode estar em causa, na hierarquização das leis, a ligação entre as leis provenientes de vários legisladores (Estados – comunidade supranacional; Estados – comunidade internacional; Estados membros – Estado central num Estado federal). No caso da OIT a questão não se coloca desta forma, já que a pertença à Organização e a eventual aprovação de convenções internacionais no seu âmbito não vinculam os Estados membros, não se repercutindo directamente na ordem jurídica interna.

Não existindo tal vinculação directa, Zacher sublinha a fraqueza da lei de estatuto mais elevado¹⁴, seja ela a lei constitucional, ou instrumentos internacionais similares, como a Carta Social Europeia ou as convenções da OIT, para programar e regular a lei social de cada país de forma obrigatória, o que sucede por várias razões (Zacher, 1987, p. 394). Apesar desta fraqueza, a verdade é que as políticas sociais e a lei social estão subordinadas de

14 *Higher ranking law*, no texto consultado.

forma directa e indirecta às normas constitucionais, ainda que programáticas, e às normas internacionais, que acabam por contaminar os conteúdos de tais políticas e da lei ordinária.

Uma análise da estrutura normativa da OIT leva-nos ao seu carácter supra-nacional. Mais do que considerar as convenções, no seu conjunto, como um “código internacional do trabalho”, designação que é enganadora, importa olhá-las como um “sistema para produção de lei laboral” ao nível nacional. No fundo constituem como que um “repertório” para os actores nacionais, que se podem apropriar delas ou desenvolver conteúdos partindo da sua base. Não têm força obrigatória, uma vez que os países podem ou não ratificá-las, ou deixá-lo para momento ulterior e o sistema de controlo por parte da OIT tem falta de poder para obrigar os Estados a cumprir efectivamente os compromissos, uma vez assumidos (Murray, s/d, pp.1-2).

A questão da influência da OIT nos processos de juridicização dos países membros coloca-se de vários modos, na forma como determina a produção jurídica nacional. Desde logo, para além dos processos formais de ratificação, existe a circulação de ideias sobre trabalho e a sua regulação que influenciam o desenvolvimento das esferas jurídicas nacionais. Os processos de ratificação são muito significativos, porque implicam uma adesão expressa do país aos conteúdos de uma dada convenção, mas não medem a extensão da penetração das normas nos sistemas legais de cada Estado, que podem influenciar de modo indirecto. No caso das convenções ratificadas, há a considerar o plano da adequação normativa, que corresponde à existência de normas que dêem cumprimento às obrigações assumidas aquando da ratificação e o da adequação real, que tem a ver com o cumprimento efectivo das normas existentes. Finalmente, há um último plano a considerar, que se relaciona com as convenções não ratificadas, que podem ainda assim ter influenciado as normas nacionais ou em que a sua rejeição ou recusa iluminem a construção do espaço jurídico, com determinadas características, do país que o fez.

Interessa-nos, neste momento, o plano normativo, o jogo que se joga entre a ordem jurídica da OIT e a ordem jurídica nacional, a forma como Portugal se apropria, ou não, do repertório normativo internacional. Não estamos a considerar, a jusante, os mecanismos de controlo da aplicação das normas, que veremos no capítulo seguinte.

Observar o processo de juridicização a partir do relacionamento, nestes vários planos, com a OIT significa olhar os dois *corpora* normativos como estruturas dinâmicas e perscrutar

a forma como se relacionam. O direito da OIT é, por natureza, supra-estatal: é direito pela vontade dos Estados em associação; por outro lado, só é direito em cada espaço nacional se o Estado respectivo o quiser, o que acontece no quadro moderno do monopólio do direito estatal, em que claramente o Estado Novo português se insere (Santos, 2002, p. 158).

Não se pode pois aplicar, de forma directa, o conceito de pluralismo jurídico (no sentido de uma pluralidade de direitos que concorrem) ou o da sua dimensão fenomenológica, a inter-legalidade, à coexistência da ordem jurídico-normativa da OIT e interna nacional (Santos, 1990, p. 36). Mais correctamente falar-se-á da coexistência de várias ordens jurídicas, neste caso estatal e supra-estatal, em circulação na sociedade, em que o Estado nacional, ao conceder a qualidade de direito ao direito estatal, negou-o às demais ordens jurídicas vigentes sociologicamente na sociedade (Santos, 2002, p. 159) ou faz depender a sua juridicidade no espaço nacional de uma apropriação expressa através de ratificação.

Se é verdade que, no plano das ideias e conceitos, existe uma circulação que é livre, podendo haver uma apropriação da juridicidade da OIT por parte do sistema jurídico nacional, certo é que, no plano normativo não existe porosidade, nem interpenetração. São sistemas que não exercem a sua juridicidade em simultâneo sobre o mesmo espaço, a menos que o sistema nacional vá, intencional e deliberadamente, procurar as normas internacionais e lhes dê legitimidade interna, ratificando-as e legislando sobre as matérias sobre que versam.

Ao reflectir sobre as condições sociais da circulação internacional das ideias, Pierre Bourdieu, embora não se refira especificamente ao campo normativo, ajuda-nos a iluminar este processo:

“Assim, o sentido e a função de uma obra estrangeira são determinados pelo menos tanto pelo campo de acolhimento quanto pelo campo de origem. Primeiro, porque o sentido e a função no campo de origem são frequentemente ignorados. E também porque a transferência de um campo nacional a um outro se faz através de uma série de operações sociais: uma operação de selecção (O que se traduz? O que se publica? Quem traduz? Quem publica?); (...) uma operação de leitura por fim, os leitores aplicando à obra categorias de percepção e problemáticas que são o produto de um campo de produção diferente” (2002, p. 4).

Podemos fazer o paralelismo entre o processo de escolha de uma obra literária e uma produção normativa, uma convenção internacional, ambas carregadas de um capital simbólico que se opta, ou não, por adoptar no campo de acolhimento, no caso, Portugal. Há em toda a escolha uma deliberação política de quem a toma. Decidir que normas serão ratificáveis e não ratificáveis, susceptíveis de importação para o espaço nacional, é mapear escolhas,

fundamentar e desenhar uma prática social e com ela uma configuração de direitos (Santos, 1990, p. 36), o que se inscreve num espaço e num tempo, em contextos políticos, económicos e sociais que se movem e evoluem ao longo dos anos.

Neste processo de juridicização do espaço sócio-laboral nacional, tendo por referência a produção normativa da OIT, o papel central coube aos decisores políticos. Os responsáveis pelos organismos que tutelavam a área¹⁵, bem como os políticos que se deslocavam a Genebra para as Conferências internacionais do trabalho, o que por vezes coincidia, eram os actores mais visíveis deste processo. Contudo, há todo um trabalho técnico de preparação que assume a maior relevância: são os técnicos dos organismos nacionais que se articulam com os peritos da OIT e com profissionais de organismos congêneres de outros países, constituindo uma “comunidade epistémica” do social de que fala Sandrine Kott (2008), sublinhando a importância destas redes na internacionalização das políticas sociais, sobretudo no período entre as duas guerras mundiais.

Esta noção de “comunidade epistémica” permite ultrapassar uma perspectiva redutora dos organismos internacionais, vistos apenas como árbitros entre governos nacionais. Agregando-se em torno de um “saber social”, o conjunto dos técnicos contribui decisivamente para a circulação das ideias em matéria social e, como tal, para a constituição dos Estados sociais nacionais (cf. Ewald, 1986). Nas múltiplas trocas de que se fazem tais comunidades – internas, internacionais, cruzadas – há a sublinhar as funções que assumem: por um lado, os *fora* internacionais, e a OIT em particular, são um recurso fundamental para os técnicos nacionais; por outro lado, como que para compensar a sua fraca legitimidade política e social, as redes ou organizações internacionais apoiam-se na sua capacidade técnica para impor as suas orientações políticas sobre os países, onde se tomam as decisões políticas; por outro lado ainda, a OIT, assentando o seu trabalho como “agência técnica do social” na recolha sistemática da realidade existente nos países membros, vistos como reservatórios de experiências, reivindica uma tecnicidade e um saber social que lhe permite edificar um sistema de normas sociais universais, legitimadas por uma suposta universalidade científica (Kott, 2008, p. 27; cf. Bonvin, 1998).

15 Ao primeiro nível, a partir de 1933, o Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social e, desde 1950, o Ministério das Corporações e Previdência Social, substituído em 1973 pelo Ministério das Corporações e Segurança Social.

Procurar a definição do espaço sócio-laboral português por referência ao espaço da OIT pressupõe um trabalho de análise da articulação entre a normatividade internacional e a portuguesa. Não está em causa cotejar ordens jurídicas nacionais, mas “comparar” uma ordem jurídica internacional ideal, sem concretização prática na sua globalidade, com o que aconteceu em Portugal, o que implica uma abordagem integrada. R. Blanpain chama a atenção para a dificuldade do trabalho de confronto da legislação laboral entre países:

“Se a comparação procura não só a descoberta das similitudes e das diferenças (...) mas a explicação da razão pela qual diferentes sistemas operam de tal modo em tal país, apenas se pode estudar um dado problema através do contexto global no sistema de relações laborais, ou até considerando a sociedade como um todo, ambos na sua dimensão contemporânea e histórica.

É claro, então, que comparar legislação laboral (...) envolve muito mais que pôr lado a lado sumários de legislação de diferentes países sobre um determinado número de assuntos. Isto é apenas uma parte do material necessário. O que é necessário é, através do conhecimento dos diferentes sistemas, ver a rede social e conhecer o que se passa e porquê. O trabalho de comparação começa realmente quando se escreve sobre um assunto, comparando a lei e a prática em todos os países envolvidos. Isto é o que eu gostaria de chamar uma abordagem integrada: não ficar por uma sucessão de relatórios, mas numa concentração de questões através das fronteiras nacionais” (2001, pp. 12-13).

O trabalho de “comparação” do sistema jurídico-laboral português face aos padrões da OIT assemelha-se ao que pode fazer-se entre os sistemas de vários países, devendo também ter-se presente que o mero cotejar de normas ou a sua transposição para a ordem jurídica interna não é suficiente, sendo necessário utilizar a abordagem ou perspectiva integrada de que fala Blanpain. O que está em causa é perscrutar a interlegalidade que se estabelece entre os dois sistemas jurídicos, tendo presente que o reconhecimento das normas da OIT e a sua prevalência em Portugal dependem de “autorização” do Estado português, pelo que esta forma peculiar de interlegalidade ocorre dentro do espaço de legitimação estatal (Santos, 1990).

Voltemos à pergunta da epígrafe. Mais direito: como? Falando do processo de juridicização, de como o direito se expande a novas áreas do social, de como se alarga e aprofunda a tutela jurídica das relações sociais, interessa-nos o peso que as dinâmicas internacionais desempenharam neste processo, em particular a OIT. Assim, o relacionamento com a Organização, e a apropriação do seu *corpus* normativo, constituirá o pretexto para analisarmos as consequências da juridicização no plano das políticas públicas, e dentro destas no plano da legislação adoptada em matéria laboral e de protecção dos trabalhadores durante o Estado Novo. Das quatro formas ou métodos de juridicização sugeridas por Simitis (1987,

p. 122), analisaremos a legislação, deixando de lado as medidas administrativas, as decisões judiciais e os mecanismos regulatórios indirectos¹⁶.

Fazer a história da apropriação de cada norma internacional por parte do quadro normativo português, ou da sua impossibilidade, mostrar-nos-á a tensão entre os dois sistemas jurídicos. Para além do circunstancialismo político e económico que rodeia cada momento, há uma dimensão marcadamente ideológica sempre presente. A nossa convicção, à partida, é que a diferença dos fundamentos ideológicos da OIT e do Estado Novo português ao longo do período, apesar das alterações que foram também eles sofrendo, terá condicionado fortemente a recepção das normas internacionais, como se verá em vários temas, em particular o da liberdade sindical. Por outro lado, a própria natureza destas normas e o seu peso simbólico terão sido decisivos para, em determinados casos, forçar a adesão do país, em busca de legitimação internacional, como se verá noutros temas, como seja o do trabalho forçado.

2.1.4. À procura do Estado Social

O processo de juridicização da esfera sócio-laboral, e a influência que sofreu por parte da OIT, que iremos analisar, fundamenta a emergência de novas funções do Estado. Poder-se-á falar de Estado-Providência no Estado Novo português? Ou de *Welfare State*?

A resposta é muito difícil, por várias razões. Vejamos algumas referências de autores que se debruçaram sobre a caracterização do Estado-Providência para depois as confrontarmos com a realidade portuguesa. A primeira das razões para esta dificuldade é a fluidez dos conceitos. François Ewald (1986) fala de Estado-Providência como um “corpo equívoco”, associando-o à forma como se passou, em matéria de segurança, de uma problemática de responsabilidade a uma problemática de solidariedade e à passagem do direito civil ao direito social, seguindo a formação deste novo contrato social que as sociedades propõem aos cidadãos e que fundamentam as sociedades “protectoras”.

Pierre Rosanvallon também não propõe uma definição clara, mas afirma que o “Estado-Providência se desenvolveu historicamente sobre a base de um sistema de seguros no qual

¹⁶ *Indirect steering based on carefully delegated decision-making power*, no texto consultado.

as garantias sociais foram ligadas à instituição de seguros obrigatórios cobrindo os principais “riscos” da existência (doença, desemprego, reforma, invalidez, etc.)” (2001, p. 17).

No estudo clássico de Peter Flora e Arnold Heidenheimer (1983) sobre o desenvolvimento do *Welfare State* na Europa e na América encontramos inúmeras pistas sobre o conceito, sua origem histórica e definição dos contornos. Sobre o que é, dizem-nos:

“Nós interpretamos o Welfare State como um fenómeno geral de modernização, produto da crescente diferenciação e das maiores dimensões das sociedades, por um lado e por outro, dos processos de mobilização política e social. É um elemento importante na convergência estrutural das sociedades modernas e ao mesmo tempo fonte de divergência das variações no âmbito da sua estrutura institucional. Em consequência, é preciso considerar o Welfare State em qualquer estudo sobre o desenvolvimento e a mudança das nossas sociedades” (1983, p. 15).

Luhmann refere que o *Welfare State* se caracteriza muitas vezes como um Estado que oferece extensos benefícios sociais a classes particulares da população e, consequentemente, tem de encontrar fontes constantes de financiamento para tal. Considera, porém, que esta definição apenas se completa com o uso do princípio da inclusão:

“A realização do princípio da inclusão no domínio funcional da política conduz ao Welfare State. O Welfare State é a realização da inclusão política. Consequentemente envolve não apenas o assegurar e o contínuo aperfeiçoamento dos standards mínimos de bem-estar social para todos, mas também problemas específicos da mais diversa natureza que se podem tornar sérios para quem entra nessas difíceis situações” (1990, pp. 35-36).

Esping-Andersen (1993), cujos trabalhos são também centrais para a análise deste tema, propõe como definição mínima do Estado-Providência que, pelo menos, uma grande parte da actividade governamental se destine a assegurar a previdência e segurança social, por oposição a outros objectivos.

António da Silva Leal, tomando por base a problemática da segurança social pronuncia-se sobre o Estado Protector ou Estado de Bem-Estar, terminologia que considera preferível em português, considerando que “é impossível deixar de responsabilizar o Estado e a sociedade pela garantia e pela satisfação dos direitos dos homens” (1998, p. 71).

Além de fluidos em si mesmos, os conceitos são paralelos, mas nem sempre equivalentes. Estado-Providência não é exactamente o *Welfare State*, concebido por Temple e celebrado por Beveridge. Dominique Schnapper, no seu ensaio sobre a democracia providencial, coloca este problema:

“A fórmula de Estado de “intervenção” parece-me preferível à de Estado-Providência que sugere a intervenção em favor das populações desfavorecidas. O fenómeno é bastante mais amplo. Beveridge teria aliás preferido uma tradução mais factual: “Estado dos serviços sociais”. A tradução de Welfare State por Estado-Providência é justamente criticável neste ponto, parece limitada à dimensão caritativa da intervenção estatal. É impossível evidentemente voltar atrás num hábito tão arraigado. Por simples razões de retórica, falarei indiferentemente de Estado de intervenção, Estado-Providência, Estado-Social ou de Welfare State. Considero que estes termos cobrem o conjunto das instituições de redistribuição social e de intervenção na vida cultural, aí estando compreendidas as colectividades locais e não somente os órgãos administrativos que compõem o Estado nacional. A expressão não implica que o Estado esteja na origem de todas as disposições, ele frequentemente racionalizou e organizou acções que nasceram no seio da sociedade civil. A Segurança Social prolonga a acção das caixas de socorro do patronato paternalista e das mútuas operárias. O termo designa aqui o conjunto das disposições garantidas pela ordem política” (2010, p. 23).

À dificuldade de rigorosamente definir o conceito de Estado-Providência, que não tem significado idêntico para os todos que a ele se dedicaram, acresce, pois, a dificuldade de equivalência dos conceitos nas várias línguas. Em seguida, existe uma questão de fundo que é saber se pode existir Estado-Providência – seja qual for o tempo e o espaço em que se materializa – fora do sistema democrático, sendo que vários autores se manifestam em sentido contrário¹⁷. Outra questão ainda é saber como, através da medição dos resultados da função social do Estado, podemos apurar se estamos ou não perante um “Estado-Providência” pleno ou, visto por outro prisma, a partir de que momento se pode considerar que há uma viragem de um Estado liberal para um Estado providente?

Regressamos a Habermas (1987) e à sua periodização da juridicização. Para este autor, o quarto processo de juridicização, ocorrido durante a primeira metade do século XX, leva ao Estado de Direito social e democrático, que por sua vez introduz o Estado-Providência. Esta periodização, que se coaduna com o desenvolvimento de boa parte da Europa ocidental, não se adequa ao caso de Portugal¹⁸, em que as circunstâncias históricas determinaram uma evolução diferente, limitada pelo regime político autoritário.

Vejamos algumas das características do Estado Novo português, por referência à teorização do Estado-Providência. Desde logo, a democracia não é apanágio do regime autoritário emergente da revolução de 1926, instituído pela Constituição de 1933. Muito embora o Estado Novo seja um Estado de Direito, em que a dimensão social se encontra inscrita

17 Apenas como exemplo: Castel, 2009, p. 625; Esping-Andersen, 1993, pp. 596-597; Mozzicafreddo, 2000, p.14; Schnapper, 2010, p. 19.

18 É também o caso de Espanha, cuja história política se assemelha à de Portugal, e que foge claramente ao padrão europeu quanto à periodização referida. Ou ainda os casos da Itália e da Grécia.

nos textos fundadores – não só a Constituição, como também a legislação de Setembro de 1933, que os complementa em matéria sócio-laboral –, não se pode subsumir à categoria definida por Habermas e seguida por Teubner, entre outros.

Por outro lado, embora tenha existido um processo de juridicização nas áreas sociais e laboral, tal processo não é comparável em volume, extensão e alcance, ao que acontece no resto da Europa desenvolvida, pelo que é duvidoso falar-se em introdução do Estado-Providência no quadro do Estado Novo português. Para além desta dimensão quantitativa, associada à exiguidade dos “resultados”, há a dimensão qualitativa do Estado-Providência, a sua ligação inextrincável à democracia, que Habermas e vários autores sublinham, e que não existia no regime português.

Os estudos realizados sobre a instituição do Estado-Providência em Portugal, cruzando estas duas dimensões, da natureza democrática do regime e do alcance dos resultados da dimensão social do Estado, divergem nas suas conclusões. Para Esping-Andersen (1993), António Barreto (1996, 2000) e Mozzicafreddo (1992, 2000) foi a transição democrática que permitiu a formação do Estado-Providência em Portugal, uma vez que os desenvolvimentos anteriores eram incipientes (Carolo, 2006). Para Manuel Lucena (1976a; 1976b, 1982), Guibentif (1985a), Cardoso & Rocha (2003) e Carolo (2006) as mudanças ocorridas durante os anos 1960, em particular a reforma da Previdência social de 1962, constituem o início do Estado-Providência, por significarem uma ruptura com alguns dos princípios do corporativismo e o reconhecimento oficial das questões sociais que exigiram a reconfiguração do sistema da previdência (cf. Carolo, 2006, p. 1).

Já Miriam Halpern Pereira, ao analisar as origens do Estado-Providência em Portugal, refere que o caso português apresenta uma história mais longa no plano institucional do que no plano das realizações e associa as fases do seu desenvolvimento – pelo menos na teoria, porque a prática ficou muito aquém – à experiência dos três modelos de Esping-Andersen:

“O sistema lançado em 1919-1920 insere-se no tipo de Estado-Providência liberal, com segurança social modesta baseada na verificação de meios e destinada às classes trabalhadoras com menores rendimentos. A sua utilização estava associada a um estigma social e assim teria sucedido em Portugal, caso tivesse funcionado. O Estado nestas condições estaria encorajando o mercado, quer pela atribuição de subsídio mínimo, quer por subsidiar uma rede de seguros privados, o que efectivamente aconteceu no domínio dos acidentes de trabalho, o único em

que o sistema funcionou. O efeito de desmercantilização teria sido sempre restrito e o âmbito de direitos sociais limitado.

Dos anos 30-40 em diante, à lógica anterior sobrepôs-se o tipo de Estado corporativo e conservador em que predomina a vontade de preservação da diferenciação de “status”. Os seus direitos variavam segundo a classe e o “status”. A igreja tem grande influência, o que está associado à preservação da família, encorajava-se a maternidade, ao mesmo tempo que os serviços de apoio tinham pouco desenvolvimento. O Estado tem uma função de subsidiariedade.

Após 1974, o sistema português aproximou-se do regime social-democrata, instituindo o princípio do universalismo, passou a abranger também as classes médias, e a desmercantilização conduziu à transformação do acesso aos diferentes serviços em direitos sociais. É um sistema que visou promover a igualdade a um nível elevado, não se restringindo às necessidades mínimas” (1999, p. 61).

Pedro Adão e Silva trabalha também sobre os três modelos de *Welfare* propostos por Esping-Andersen, reflectindo sobre a utilidade do conceito do modelo de *Welfare* da Europa do Sul, em que se inclui Portugal, visto habitualmente como uma versão menos desenvolvida do modelo corporativo ou continental. Este autor inicia a sua análise partindo dos tipos clássicos de Esping-Andersen e, considerando-os instrumentos ideais típicos de análise, presta maior atenção a cada um dos mecanismos produtores de bem-estar: protecção social, mercado de trabalho e família, as três faces do triângulo que consubstanciam cada modelo de *Welfare*. Defendendo a especificidade das relações estabelecidas entre estes mecanismos produtores de bem-estar nos países do Sul da Europa, Adão e Silva sustenta que Espanha, Grécia, Itália e Portugal, apresentam semelhanças na história e na política e, consequentemente, nas políticas:

“Subsumir a forma como estes países divergem dos países da Europa continental em diferenças de grau, limita claramente a capacidade explicativa, não só do seu modelo de *Welfare*, como, também, dos desafios e pressões que enfrenta a reforma deste. Esta perspectiva vai ao encontro da abordagem histórico-institucionalista e da consequente valorização da análise das escolhas e opções, quer estruturais, quer normativas, que são feitas durante um longo período de tempo, para a compreensão das dinâmicas em jogo. Tal implica uma refutação do a-historicismo que caracteriza muitas das análises de produção de *Welfare* e requer um estudo que examine diversas variáveis e promova uma análise aprofundada da forma como sequências históricas e opções políticas produzem determinados *outputs*” (2002, p. 49).

Deixemos de lado agora os estudos que acabámos de enunciar. Independentemente da “catalogação” do estado do Estado e das funções sociais, perante o conceito de Estado-Providência ou de modelos de *Welfare*, existe um percurso que foi sendo feito em Portugal, no período do Estado Novo, com base em alguma juridicização da esfera social e laboral, com consagração de um conjunto de direitos de protecção dos trabalhadores, o que aconteceu em contexto não democrático. É este processo e a influência que a OIT terá tido no seu desenvolvimento que nos interessam.

Indo ao encontro de uma terminologia mais compatível com a história do país, passada e actual, falaremos deste processo como “a procura do Estado Social”. A expressão Estado-Providência, embora muito utilizada, não ganhou foros de cidadania na nossa língua, o mesmo acontecendo com as traduções do *Welfare State*. Por outro lado, a expressão “procura” traduz um percurso dinâmico e não um ponto de chegada: não defendemos que se alcançou um Estado Social no Portugal antes de 1974, mas é nossa convicção que vários passos foram dados nesse sentido, tendo havido afirmação de certos direitos sociais que precedeu a consagração de direitos civis e políticos, que viriam com o regime democrático.

Como se caracteriza o regime a si mesmo? Vejamos o que diz a Constituição. No artigo 6.º, da versão original de 1933, estão fixados os fins do Estado:

“1º - Promover a unidade moral e estabelecer a ordem jurídica da Nação, definindo e fazendo respeitar os direitos e garantias resultantes da natureza ou da lei, em favor dos indivíduos, das famílias, das autarquias locais e das corporações morais e económicas.

2º - Coordenar, impulsionar e dirigir todas as actividades sociais, fazendo prevalecer uma justa harmonia de interesses, dentro da legítima subordinação dos particulares ao geral;

3º - Zelar pela melhoria de condições das classes mais desfavorecidas, obstando a que aquelas desçam abaixo do mínimo de existência humanamente suficiente.”

Proclama-se também, no artigo anterior, que Portugal é uma República unitária e corporativa, baseada na igualdade dos cidadãos perante a lei, no livre acesso de todas as classes aos benefícios da civilização.

Este texto da Constituição de 1933, tributário da Constituição de Weimar, rompe com a tradição liberal dos textos anteriores e traduz um compromisso entre “os cem anos de constitucionalismo liberal e a filosofia política de Salazar” (Miranda, 1982, p. 259), com o aparecimento de uma dimensão social enquadrada no projecto corporativo.

A intervenção estatal no domínio social, um dos vértices do triângulo corporativo de que fala Fátima Patriarca (1995), todavia não se cumpriu de todo ou cumpriu-se de forma muito deficiente, até aos anos 1960, como o demonstram José Luís Cardoso e Maria Manuela Rocha:

“ [O Estado Novo] procurando evitar aquilo que considerava defeitos do intervencionismo estatal excessivo, contrapunha-lhe o papel de coordenação dos organismos que voluntariamente deveriam ser animados pelos próprios interessados. Ideal que, todavia, não logrou concretizar-se. A ausência de um movimento espontâneo daqueles a quem esta organização parecia interessar, levou o Estado a constituir-se como o elemento central de construção do sistema. Contudo, desta intervenção não resultou uma efectiva protecção dos mais desfavorecidos. (...) O mesmo se passava em relação à participação activa dos poderes públicos tendo

em vista a atenuação das deficientes condições de vida de amplas camadas da população, objectivo que se inscrevia no reforço de uma política social que o corporativismo publicitava no seu ideário, mas que na prática não concretizava” (2003, pp. 132-133).

Excepcionando o abono de família, prestação social em que o Estado Novo foi precursor e que teve um efeito propulsor nos regimes existentes (Pereirinha, Arcanjo e Carolo, 2009), a exiguidade de resultados da solução corporativa em matéria social, até à década de 1960, é um facto. Esta situação real contrasta não só com os textos fundadores do regime, como com os que foram sendo publicados, que alimentavam a ideologia e a mística corporativa. Condenando abertamente o comunismo e o individualismo, o regime define-se na publicação *Dez anos de política social* como o “justo meio-termo”, o “equilíbrio, a moderação e o bom senso”, fundado no “ocidentalismo cristão” em que:

“Não poderá surpreender-nos a sua preocupação, sempre presente de melhorar a situação dos trabalhadores. E, se tivermos em conta essa mesma ideia inicial, também nos não escapará a amplitude do esforço desenvolvido que não abrange apenas o domínio do bem-estar material e que paralelamente cuida do aperfeiçoamento intelectual e da própria valorização moral” (1943, p. 10).

Voltemos à Constituição. Embora o seu texto tenha sofrido várias alterações, nenhuma mudou radicalmente estes conceitos e terminologia, embora tenha havido uma releitura política dos mesmos. Dela nos fala António da Silva Leal, a propósito da tradução em português da expressão *Welfare State*:

“Durante o governo do Prof. Marcelo Caetano, falou-se entre nós de Estado Social e procurou-se, de alguma maneira, fazer coincidir o Estado Social com a República corporativa a que se referia a Constituição de 1933. Tudo isto teve, no entanto, o ar das coisas improvisadas e insuficientemente pensadas, e nunca foi para além de discursos de circunstância, a que faltavam a originalidade ou o talento que tinham levado William Temple a forjar a expressão *Welfare State*” (1998, p. 92).

Vejamos agora alguns dos discursos a que Silva Leal se referia. O primeiro data de 10 de Outubro de 1968, corresponde à fase inicial da ascensão a Presidente do Conselho de Marcelo Caetano:

“O Estado Corporativo que a nossa Constituição consagra é necessariamente um Estado Social, isto é, um poder político que insere nos seus fins essenciais o progresso moral, cultural e material da colectividade, numa ascensão equilibrada e harmoniosa que, pela valorização dos indivíduos e pela repartição justa das riquezas, encurte distâncias e dignifique o trabalho. Tarefa bem árdua como todas as que assentam na formação, no esforço, na contribuição das pessoas, nela têm largo e importante papel as associações de base e, em especial, as associações profissionais ou de empresas. O Governo por si só não pode tudo. Só o esforço conjugado dos governantes e dos interessados pode conduzir com rapidez aos fins almejados” (1970, p. 5).

De outros que poderiam ser citados, vejamos agora alguns excertos do que foi proferido a 21 de Fevereiro de 1970, sobre a capacidade futura do Estado Corporativo:

“O Estado Corporativo realizou efectivamente, e tem capacidade para continuar a pôr em prática, aquilo que os partidos socialistas se propuseram fazer nos países onde existem. Leis gerais e normas dos contratos colectivos regulam a prestação do trabalho, condicionam e limitam acção das entidades patronais, protegem a situação do trabalhador. (...) A rede de previdência foi sendo alargada progressivamente, com aperfeiçoamento sucessivo dos seguros sociais na doença, na invalidez e na velhice. (...) E tudo o que for justo e possível se fará ainda pelos mesmos métodos pacíficos que numa economia pobre podem por vezes parecer de resultados lentos, mas que conseguiram efectivamente assegurar o desenvolvimento paralelo do económico e do social. O Estado dos nossos dias tem de constituir um Estado Social, em cuja estrutura encontrem o seu lugar as organizações de trabalhadores e de empresários” (1970, p. 18).

Muita outra literatura reflecte a visão da evolução do regime por si mesmo. Das múltiplas intervenções de Baltazar Rebelo de Sousa, na condição de Ministro das Corporações e Previdência Social¹⁹, refira-se a comunicação-base à 1.ª secção do congresso da Acção Nacional Popular, realizado em Tomar, em 1973, subordinado ao tema “Estado Social – doutrinação, acção política e participação”, em que faz uma resenha histórica do papel do Estado, assumindo o Estado Social como a evolução natural do Estado corporativo do início do Estado Novo.

Embora sem correspondência no quadro constitucional, esta releitura da República Corporativa como um “Estado Social” deve ser lida à luz da evolução dos anos 1960, da chamada Primavera marcelista e do esforço de modernização do regime, em busca de legitimidade interna e externa que assegurasse a sua perpetuação, sem alteração de fundo das estruturas políticas que o suportavam. Tratava-se de um esforço de retórica dos principais responsáveis políticos, todavia assente num processo de juridicização das relações sócio-laborais que se acelerou durante a década de sessenta. Aqui é justo sublinhar o papel da reforma da Previdência ocorrida em 1962 e as mudanças nesse domínio que se lhe seguiram até 1974, que, entre outros autores, Daniel Carolo (2006) aponta como o início da institucionalização do Estado-Providência em Portugal.

O desenvolvimento económico-social da Europa central e do Norte e dos Estados Unidos da América a partir do termo da II Guerra Mundial ficou conhecido como os “trinta gloriosos anos”, período de expansão dos Estados-Providência, realidades que não se podem

19 Ocupou esta pasta ministerial entre 1970 e 1973.

dissociar. Para além das condicionantes externas e internas que influenciaram o desenvolvimento de cada um dos países, existia um pano de fundo normativo, no plano sócio-laboral, definido pela Organização Internacional do Trabalho. Na origem da adopção destes padrões laborais internacionais, imanentes à produção normativa da OIT, estão duas ordens de razões: por um lado, o medo da desordem social e da revolução; por outro, o medo de que mais baixos padrões laborais nos países menos desenvolvidos levem ao baixar de preços dos bens e serviços nos países mais industrializados, o que se pode designar por “factor de *dumping* social” (O’Higgins, 2007, p. 56).

Já vimos que o conjunto total das normas da OIT, conhecido como Código Internacional do Trabalho, é uma ficção enquanto tal e que nenhum país o adoptou na sua globalidade. Porém, a sua existência define os quadros e contornos em que se desenvolvem os Estados, no caminho, ascensional no período que analisamos, para Estados-Providência. De acordo com Bob Hepple:

“No centro de qualquer consideração está a OIT. Durante o período entre as guerras e nas primeiras décadas após a II Guerra Mundial, a OIT adoptou standards internacionais mínimos num largo leque de matérias descritas como direitos sociais, incluindo liberdade de associação, o direito de organização colectiva, a eliminação do trabalho infantil e do trabalho forçado, bem como a proibição da discriminação” (2007, p. 4).

Ou no mesmo sentido Lord Wedderburn, referindo-se muito embora às consequências de uma mais recente globalização:

“Dados os conflitos de interesses entre as poderosas multinacionais e os Estados enfraquecidos, todos os meios devem ser considerados relativamente aos direitos e princípios laborais fundamentais que devem ser criados, sustentados e reforçados no mercado global. No centro desta questão, claro, está o exemplo brilhante da OIT. Sem as suas muitas convenções, recomendações e as suas declarações e as constantes pressões através do sistema tripartido, a lei laboral internacional que temos ficaria empobrecida para além de toda a medida” (2007, p. 50).

Sendo este quadro igual para todos os países-membros, torna-se muito elucidativo verificar de que modo cada país se molda em função de tal pano de fundo. Voltando a Hepple:

“Estudar o processo de criação e reforço dos direitos laborais e sociais ajuda-nos a perceber o alcance da acção da lei na restrição dos poderes públicos e privados para benefício de algumas pessoas durante algum tempo. Isto faz parte integral dos processos de mudança social e política” (2007, p. 16).

No caso português, como em outros países do Sul da Europa, politicamente sujeitos a regimes autoritários, a ausência da dimensão democrática limita a adesão a várias normas

internacionais. Outras normas há que são incorporadas no ordenamento jurídico nacional, ou porque não constituem problema face à realidade existente, ou porque o seu valor intrínseco o justifica, como forma de legitimação do país no fórum internacional da OIT. Não pode deixar de se sublinhar o efeito mimético que as normas exercem umas perante as outras, o que é verdade entre países vizinhos, mas também em *fora* internacionais como a OIT.

Independentemente da forma como o direito se constrói face à dimensão internacional, devemos regressar, na perspectiva interna, à sua força: o direito é a forma por excelência do poder simbólico de nomeação que cria as coisas nomeadas e, em particular, os grupos; ele confere a estas realidades surgidas das suas operações de classificação toda a permanência, a das coisas, que uma instituição histórica é capaz de conferir a instituições históricas (Bourdieu, 1987, p. 237). Este poder simbólico é indissociável das formas de Estado que o direito fundamenta e cria. Na outra face da moeda, encontramos a legitimação política interna que o direito consagra, a par da legitimação externa que o direito constrói, sobre a sua força, no confronto com as demais ordens jurídicas, nacionais e internacionais.

Voltemos à epígrafe deste ponto: “Do não direito ao direito: à procura do Estado Social”. No período de 1933 a 1974 existe em Portugal um processo de juridicização da esfera sócio-laboral, que corresponde a um crescendo do direito em áreas anteriormente deixadas à discricionariedade das partes, numa translação do direito civil para um direito social. Este processo é concomitante ao crescimento das funções do Estado, podendo falar-se numa “procura de um Estado Social”, percurso que procuraremos iluminar à luz dos trabalhos da OIT e da sua ressonância em Portugal.

2.1.5. Cruzamento de olhares

Acabamos de percorrer, nos pontos anteriores, conceitos e ideias-chave que norteiam o nosso trabalho: o processo de juridicização das relações sócio-laborais, o Estado-Providência como uma referência para esse processo, comum aos países ocidentais, mas com características peculiares em Portugal, a dimensão internacional e a construção de um tipo de interlegalidade que influenciam a normatividade interna, tendo por base a realidade social portuguesa no período histórico do Estado Novo, balizado entre 1933 e 1974. De que modo vamos olhar e trabalhar estes temas? De que lugar?

Ao longo das últimas décadas tem sido recorrente a discussão sobre as fronteiras disciplinares nas ciências sociais, sobretudo em áreas de investigação como a que define esta tese, que inscreve o trabalho como lugar central e se situa na confluência da Sociologia – porque se pretende estudar a evolução da sociedade portuguesa –, do Direito – porque se parte de dois *corpora* normativos, o da OIT e o português, e se vai analisar a sua influência –, da História – porque falamos de um tempo passado. Trata-se de Sociologia do Direito do Trabalho? De Sociologia Política do Direito? De Sociologia Histórica do Direito?

Este esforço taxonómico perde algum sentido se observarmos que, nos últimos anos, na maioria das ciências sociais e humanas, e até no conjunto das ciências, os cruzamentos disciplinares se foram impondo como necessários para apreender a complexidade das temáticas em análise. Uma outra maneira de olhar esta questão é pensar nas fronteiras ou nas margens que definem cada ciência, cada vez menos rígidas e mais fluidas, na linha do que Ítalo Calvino (1998) apontava, ao desenhar as suas propostas para o novo milénio, cruzando leveza, rapidez e multiplicidade, e elegendo a fluidez como uma característica comum dos tempos que vivemos.

Neste sentido, a interdisciplinaridade será, porventura, um elemento singular do nosso trabalho, que se situa na confluência do Trabalho, da História e da Sociologia do Direito, figurando esta última como plataforma cognitiva onde se gera uma maior convergência interdisciplinar a partir da qual se podem obter novos resultados sobre o papel desempenhado pelo direito na constituição e regulação das relações laborais, no nosso caso, numa perspectiva histórica.

O carácter interdisciplinar desta investigação está bem patente, aliás, na necessidade de uma orientação mista ao longo de todo o percurso: a uma orientação de fundo, assente na Sociologia do Direito, perspectiva de análise que utilizamos, juntou-se o contributo essencial de uma orientação científica de natureza histórica, decisiva para a definição dos enquadramentos históricos nacional e internacional e para a solidez da leitura e interpretação dos dados que foram trabalhados. Por outro lado, a minha formação jurídica de base foi também uma “ferramenta” muito útil para os propósitos da investigação.

As propostas de Jacques Commaille em matéria de estudo do direito e do posicionamento a adoptar pelos investigadores constituem uma referência estruturante. Em texto datado de 1985, em co-autoria com Jean-François Perrin, alerta-nos para a dualidade da Sociologia

do Direito, que é transversal ao objecto, aos métodos e à utilidade dos trabalhos produzidos e para a necessidade de uma ruptura epistemológica, assente numa atitude de pesquisa nova, com uma nova organização do campo de saberes, mais preocupada em encontrar complementaridades do que oposições (Commaille & Perrin, 1985, pp. 117-119).

Falando da posição do sociólogo perante o direito, Commaille sublinha que o que importa é captar os processos sociais gerais que estão na base da produção da lei e das suas evoluções: “trata-se de usar os modos como se produz o direito como um excepcional revelador das condições sociais, culturais, económicas e políticas próprias do contexto histórico no qual é produzido” (1994, p. 18). No fundo, uma questão jurídica é também uma questão social e política e o problema da pesquisa é tentar captar ou revelar a complexidade do que podemos considerar como um sistema de interacções múltiplas entre estes níveis de significado.

Mais recentemente, no artigo de abertura de um número especial de *L’année sociologique* (2009), dedicado à Sociologia Política do Direito, Commaille, em co-autoria com Patrice Durand, defende que se impõe, num contexto de grandes mudanças, a necessidade de uma sociologia desta natureza, em que o direito apareça como imerso no social e no político. Deverá ser assim apreendido como o produto de uma construção social, institucional e política para a qual concorrem os profissionais do direito e os saberes jurídicos – profundamente inscrito politicamente, o direito aparece também de igual modo inscrito socialmente.

Por seu lado, ao iniciar o seu *L’État providence*, François Ewald colocava-se o problema sobre a disciplina que enquadraria a sua investigação sobre a constituição e evolução do Estado-Providência, com base na noção de acidente de trabalho: “não se é filósofo ou sociólogo do direito por afiliação ou cooptação, mas por uma espécie de auto-instituição. Nestas condições, pretender ligar-se a uma destas disciplinas [Sociologia, História, Filosofia do Direito] não tem grande sentido” (1986, p. 27).

Outros autores contribuíram para produzir formas de pensar o direito e a realidade social que não se encerram em fronteiras disciplinares unificadas e antes procuram cruzar olhares distintos e construir interpretações que não têm uma matriz única: os trabalhos de Niklas Luhmann sobre o direito como sistema social, assentes no conceito de autopoiese, de auto-referência e no de autonomia de sistemas (1989, 1995, 2004); os contributos de Gunter Teubner que trazem o conceito de historicidade e reflexividade do direito à teoria de Luh-

mann (1993); por outro lado, a reflexão e as propostas de Pierre Bourdieu (1989) sobre a noção de campo social, campo jurídico e sub-campo do direito do trabalho e a forma como se articulam.

André-Jean Arnaud (1989, 2003) e Arnaud e Dulce (1996) entendem que os modelos de análise sócio-jurídicos mais adequados para o estudo da realidade social, na intersecção entre o direito e a sociedade e sua interferência mútua, se enquadram num projecto científico interdisciplinar. Para estes autores, a terminologia disciplinar – Sociologia do Direito – está um pouco antiquada e deve ser substituída pela “análise sociológica dos sistemas jurídicos”, que deve constituir-se como uma referência permanentemente crítica do funcionamento interno dos sistemas jurídicos, que contribua para conseguir uma cada vez mais harmónica relação entre as regras e técnicas jurídicas e as exigências da sociedade. O modelo converte-se de analítico em sistémico, com a substituição da noção de objecto pela de projecto ou processo, de estrutura pela de organização e de explicação causal pela de compreensão teleológica. A abordagem sócio-jurídica é, assim, por natureza, interdisciplinar e metodologicamente plural.

A noção de governação, proposta por André-Jean Arnaud (2003), vista como um processo contínuo de decisão entre os níveis de decisão política global e o local, é um conceito da sociologia do direito que se revela útil para analisar as dinâmicas institucionais e sociais, num contexto de globalização. Casimiro Ferreira (no prelo) sublinha que, no domínio laboral, a noção de governação é também objecto de propostas visando a articulação de diferentes níveis de regulação político-jurídica, o que vem ao encontro da confluência da normatividade da OIT e portuguesa que está na base do nosso trabalho.

O conceito de espaços estruturais (2000) e de “cartografia simbólica do direito” (2009), como chave para a análise entre os diferentes níveis sócio-jurídicos, de Boaventura de Sousa Santos, fundamentam a sua concepção do direito em sociedade e as suas propostas de abordagem de uma sociologia crítica do direito, que convergem com as da sociologia política do direito (Commaille & Duran, 2009). Para Casimiro Ferreira (no prelo), esta convergência legítima olhar o direito e o trabalho como categorias sócio-jurídicas que definem e configuram o campo de análise da sociologia do direito do trabalho.

A pluralidade de ordens jurídicas num mesmo espaço, cruzando a dimensão da legalidade internacional com a interna, define uma intersecção de interlegalidade social e laboral, em

que a OIT se inscreve num plano global e a normatividade interna num plano nacional. Todavia, esta interlegalidade tem de ser judiciosamente lida no contexto histórico do Estado Novo: é uma interlegalidade que implica uma mediação estadual, ou seja, a legalidade nacional tem de se apropriar formalmente, através de ratificação, da normatividade internacional, como atrás assinalámos. No entanto, no plano da circulação das ideias, independentemente de uma apropriação formal, certo é que a produção jurídica da OIT constitui um repertório normativo que serve de referência à produção legislativa dos países que a integram.

Olhar a sociedade e o seu direito (ou o direito e a sua sociedade) depende, desde logo, do lugar em que nos colocamos e pode levar-nos a uma grande diversidade de caminhos. Exemplo dessa diversidade e, congruentemente, da pluralidade de métodos a utilizar pode ser encontrado na construção da investigação para doutoramento de António Casimiro Ferreira, como se encontra longamente explicitado na sua Introdução e capítulo inicial (2005, pp. 11-65).

Parece-nos, contudo, que tão perigoso ou redutor será confinarmo-nos a uma disciplina, sem sair das suas regras, como dizermo-nos interdisciplinares e plurais, em termos de instrumentos e métodos, sem caracterizarmos as nossas opções e as justificarmos. A forma de definirmos o problema e de o estudarmos deve ser claramente explicitada, mobilizando-se os meios necessários para a sua compreensão. Retomando as palavras de François Ewald, ao reflectir sobre a sua atitude de investigação no trabalho que realizou sobre o Estado-Providência, claramente pluridisciplinar, “isto obriga cada um a explicar-se sobre o seu método” (1986, p. 27).

Esta atitude de abertura permanente a enquadramentos teóricos e disciplinares e, em consequência, de abertura a métodos e instrumentos a usar para o desenvolvimento da pesquisa, obriga, escusado será dizer, a uma enorme vigilância, para não cair numa perigosa descontextualização dos autores mobilizados e dos seus referenciais, para não dizer mesmo das suas histórias intelectuais, que fazem parte, necessariamente, da sua obra e das interpretações que dela se façam. Esta atitude obriga, sobretudo, a uma procura constante de coerência, de congruência e de lógica interpretativa contextualizada, de modo a não se cair numa apropriação sem nexo de autores e teorias. Em última análise, a pedra-de-toque é a credibilidade da investigação que se funda na solidez e profundidade do *corpus* documental recolhido e na consistência da sua interpretação.

É nesta perspectiva que situamos a nossa própria abordagem do problema em análise nesta tese. As leituras e interpretações que fomos fazendo, as conclusões que fomos tirando erigem-se num conjunto que ganha coerência à medida em que se constrói e que se sustenta com base nos pontos de apoio que fomos encontrando, tendo por base a atitude de abertura e vigilância permanentes que nortearam o nosso percurso.

A ter de buscar uma definição, a ter de dar um nome ao domínio fronteiriço em que esta investigação se insere, certamente será o da Sociologia Histórica do Direito. A matéria central que nos ocupa é a evolução da sociedade portuguesa no plano laboral, no caminho que percorreu para se aproximar de um Estado Social, e por isto não restam dúvidas que a nossa investigação é sociológica. As margens que definem esta matéria central são a História – interessa-nos um tempo passado, o tempo do Estado Novo, num diálogo do qual o presente nunca está ausente (Ariès, 1992) – e o Direito, que nos surge de vários modos – as normas jurídicas, o direito como um revelador excepcional das condições sociais, culturais, económicas e políticas do contexto em que foi produzido (Commaille, 1994), por um lado, e, por outro, como objecto material em análise, uma vez que a investigação se funda na identificação e cotejamento dos *corpora* jurídicos da OIT (normas internacionais do trabalho) e de Portugal.

Esta dimensão merece também uma nota. Procurar a definição do espaço sócio-laboral português por referência ao espaço definidos pelas convenções adoptadas pela OIT pressupõe um trabalho de análise de tipo “comparativo”. Não se trata de cotejar ordens jurídicas reais, mas de analisar a articulação entre uma legislação existente com uma ordem jurídica ideal, que não teve execução prática na sua globalidade em nenhum país, mas que define um pano-de-fundo em matéria de construção dos Estados providência ocidentais, o que implica uma abordagem integrada, como assinala R. Blainpain (2001). Está ainda implícito nesta investigação um trabalho sobre a evolução normativa dentro do espaço nacional, numa perspectiva diacrónica: estaremos atentos à forma como evoluiu o ordenamento jurídico nacional entre 1933 e 1974, sempre por referência ao plano internacional.

Inscrevendo-se numa dimensão histórica, os temas que nos ocupam são todos tributários da sociologia do direito que tenha o trabalho como objecto. Recorrendo ao levantamento de Casimiro Ferreira (no prelo), enquadraremos o nosso trabalho nos grandes vectores que estudam os processos de transformação e de crise dos sistemas de relações laborais e de direito do trabalho e procedem a análises comparativas de modelos e de padrões de relações laborais.

Quanto à estrutura temática, nos grupos que analisam as normas, instituições, organizações, actores e relações laborais e que analisam a produção e a aplicação da normatividade laboral. Quanto às análises de carácter genérico e de teoria geral, na evolução, transformação (crise e futuro) do direito do trabalho e nos processos de juridificação²⁰ e desjuridificação das relações laborais. Dos temas empíricos e substantivos que elenca, vários são os que tratamos, na parte empírica, como sejam as condições e organização do trabalho, tempo de trabalho, discriminação em razão do sexo e raça, trabalho infantil, segurança, saúde e higiene no trabalho, acidentes de trabalho, etc. Quanto às temáticas que acentuam a centralidade e importância da relação entre o direito do trabalho e a regulação e mudanças sociais, temos em atenção os processos de produção, aplicação e actualização das normas e convenções laborais e os efeitos da globalização do campo e normatividades laborais.

Continuando com este autor, as perspectivas de análise da sociologia do direito do trabalho, distribuem-se ao longo de um *continuum* em cujos pólos estão, de um lado, as tendências globais que afectam os diferentes sistemas de relações e normatividades laborais, em que a OIT se inscreve, e de outro, as especificidades locais que as matizam, neste caso situando-se no plano normativo nacional (cf. Ferreira, no prelo). Compreender este processo dialéctico que resulta da pressão exógena, por via da OIT, na normatividade laboral portuguesa, ao longo do Estado Novo, é um lugar central da nossa investigação.

É no cruzamento destas várias dimensões, em particular a ligação entre as dimensões jurídicas, históricas e internacionais, e a análise que lhes subjaz, que se encontra o contributo mais original deste trabalho que inscreve o trabalho como lugar central para o conhecimento da sociedade portuguesa.

A opção por estudar o período do Estado Novo em toda a sua extensão, de 1933 a 1974, e mesmo, às vezes, indo um pouco antes, num espaço de tempo longo foi claramente intencional. A inserção da tese num tempo longo permite compreender uma história que dificilmente se compreenderia num “tempo curto” (Braudel, 1990). As mudanças sociais e do direito, ou em algumas situações as mudanças do direito a que se sucedem as mudanças sociais, estão sempre enraizadas numa cultura sedimentada pelo tempo, em camadas que, muitas vezes, não estão estratificadas como numa formação geológica, mas se interpene-

20 Casimiro Ferreira utiliza este termo, de origem anglófona, para designar o conceito de juridicização, que utilizamos ao longo deste trabalho.

tram, dando origem a distintas configurações sociais e políticas. Por outro lado a opção de considerar todas as áreas da vida laboral em que a OIT interveio, significou alargar muito o objecto de estudo. Contudo, a lógica de optar por um espaço de tempo longo coincide com a que presidiu a esta escolha – alargar o tempo, alargar o espaço, permite uma leitura global que, de outra forma, seria limitada.

O risco está na outra face da moeda. Como o tempo é longo e o espaço vasto, esta tese é panorâmica. Faz uma cartografia da evolução jurídico-laboral nacional tendo por referência as normas da OIT, identifica as dinâmicas das relações Portugal OIT, abre pistas para trabalhos futuros, mas não esgota, em profundidade, nenhum dos temas tratados.

Quando o nosso olhar se distancia um pouco do que aconteceu durante o Estado Novo português, ou do que acontece hoje no Portugal do século XXI, em questões do trabalho, do Estado-Providência ou Estado Social ou quando olhamos para a história da OIT e para o papel que desempenhou, percebe-se a construção progressiva de uma “ordem mundial” à qual é impossível escapar (Boli & Thomas, 1999, p. 16). O que acontece num duplo sentido: por um lado, os princípios, as definições, as normas são construídos cognitivamente de modo muito semelhante nos diversos locais do mundo; por outro lado, a ideia de uma “ordem mundial” transporta uma espécie de inevitabilidade quanto à sua aplicação por todo o lado.

Na linha desta ideia, Casimiro Ferreira assinala que “as relações laborais e o direito do trabalho são domínios onde, desde cedo, se reconhecem processos normativos e institucionais de internacionalização e de mundialização, sendo neste sentido áreas que configuram uma velha globalização” (Pureza & Ferreira, 2001, p. 103). Sabendo o papel que a OIT desempenhou, desde 1919, nesta matéria, é inevitável reconhecer a instituição como pioneira de um certo modo de olhar e agir nas relações internacionais do mundo presente.

É este sentido de “inevitabilidade” que se produz em instituições como a OIT ao exportar para todo o mundo determinadas formas de pensar e agir. As normas, ao materializarem consensos, parecem óbvias e inevitáveis. É praticamente impossível alguém colocar-se fora deste jogo, a não ser por provocação. Quem pode estar contra os patamares estabelecidos em matéria de direitos humanos ou no trabalho? Contra o trabalho infantil? Ou contra a qualidade no trabalho e os mínimos que a OIT prevê? Ou contra a protecção social? Ou

contra a protecção no emprego e a diminuição da pobreza? Ou ainda contra o conceito abrangente de trabalho digno para todos?

É óbvio que, caso a caso, surgem, por parte de muitos países em muitas áreas do globo, justificações ou argumentos que impedem ou dificultam a adesão às normas internacionais do trabalho e a concretização prática dos princípios e direitos nelas estabelecidos. Contrariamente ao que seria expectável há alguns anos, registam-se até retrocessos significativos no alargamento dos direitos dos trabalhadores e surgem novas formas de exploração, fruto de uma globalização económica e financeira, e também laboral, sem precedentes e sem controlo efectivo, o que vem reforçar o sentido da existência e da importância da OIT. Todavia, esta é uma outra linha de raciocínio que agora não nos ocupa.

O que se produz na OIT é fruto de consensos em vários planos. No plano político, o assento nas Conferências internacionais do trabalho de governos, patrões e trabalhadores, numa lógica igualitária, garante a legitimidade das decisões tomadas e a sua exequibilidade prática. O tripartismo, que define geneticamente a OIT desde 1919, imprime à sua acção uma vocação democrática que implica negociação e o estabelecimento de acordos entre parceiros sociais e os governos.

Mas se não há normas internacionais do trabalho sem acordo político, não é menos verdade que o que se produz na OIT é fruto do trabalho de um conjunto de “especialistas” cuidadosamente recrutados, que entre si formam uma “comunidade epistémica” do social, como designa Sandrine Kott (2008), em reflexão que sublinha o peso dos *experts* da OIT na internacionalização das políticas sociais no período entre as guerras mundiais.

O papel dos técnicos, dos *experts*, é muito importante na construção dos Estados sociais num plano nacional, como refere François Ewald (1986). Num plano internacional, a sua função é, porventura, ainda mais significativa: por um lado, vão colher informação e legitimidade às redes externas, quando o ambiente interno é hostil ou não os reconhece; por outro, as organizações internacionais, para compensar a sua fraca legitimidade política e social apoiam-se sobre a capacidade técnica dos técnicos para impor as suas orientações políticas ao nível dos países (Kott, 2008, p. 27). Para a OIT, o domínio das questões técnicas confere-lhe a legitimidade para a criação de um sistema de normas sociais universais, assente numa suposta universalidade científica (Bonvin, 1998).

A produção de normas, de modelos que se replicam, de orientações que afinam pelo mesmo diapasão, por parte da OIT, são reflexo de consensos políticos, assentes na possibilidade de inscrição dos direitos e regalias laborais respectivos na ordem prática. Por trás desta dimensão política há todo um diálogo de técnicos, a nível interno e externo, num plano vertical e horizontal, que, também eles, consensualizam a dimensão conceptual, a nível do pensamento e das linguagens, e operativa das políticas sociais, que vão expandir-se e contaminar cada país em concreto.

Na investigação que levámos a cabo, as evidências deste diálogo são numerosas. Refira-se apenas como exemplo, entre muitos possíveis, a figura de António Gomes Almendra, primeiro funcionário português do BIT, em Genebra, onde trabalhou entre 1930 e 1954, exceptuando o período de 1942 a 1947, em que esteve em Lisboa devido ao conflito mundial, enquanto a OIT esteve no Canadá. A sua actividade passa eminentemente por prestar informação a Lisboa e reciprocamente à OIT, forçando muito do que acontece em matéria jus-laboral no país. Mesmo depois da sua aposentação, em 1954, permanece como correspondente oficial da OIT em Lisboa, até 1963, jogando um papel decisivo nas relações intensas, e por vezes tensas, do final dos anos 1950. Um outro exemplo é o do Dr. Alexandre Ribeiro da Cunha, funcionário do Ministério dos Negócios Estrangeiros, mas que trabalhava essencialmente no Ministério das Corporações, que assegurou, durante o final da década de 1950 e durante os anos 1960, boa parte do relacionamento português com a OIT e cujas redes a nível técnico e político são evidentes na documentação tratada. Muitos dos consensos obtidos, das ratificações feitas, do entendimento possível nesse período turbulento das relações Portugal OIT são devidos à sua acção.

Na análise que fizemos da documentação olhámos sobretudo para a dimensão das condições históricas e políticas que está na base da adesão ou não adesão aos padrões internacionais definidos pela OIT. Mas não deixámos de escutar as vozes destes técnicos, que tantas vezes nos interpelaram, e deixar registo das mesmas na interpretação que fomos construindo do *corpus* documental.

A OIT, pela natureza dos seus princípios definidos na Constituição de 1919 e redesenhados na Declaração de Filadélfia de 1944, e sobretudo pela sua prática ao longo de mais de 90 anos, é talvez o primeiro exemplo concreto de uma organização internacional que funciona numa lógica de “governar sem governar”, ou de “governar sem poder”, através de “soft regulation” e de normas às quais se adere voluntariamente. Antes da OIT há alguns

exemplos de organizações internacionais, mas que actuam num domínio técnico, ainda que com importantes consequências no plano social, económico e político, como sejam as que regulam os pesos e medidas, as estatísticas, etc. Todavia, com uma acção claramente social e política, a OIT é uma instituição precursora dos *new modes of governance* que se espalharam nas mais diversas esferas na vida mundial nas últimas décadas.

O objecto do nosso trabalho é, pois, multidimensional. Captar e interpretar o que foi a evolução da sociedade portuguesa à luz dos padrões internacionais estabelecidos pela OIT em matéria sócio-laboral, no caminho para um Estado Social, convoca dimensões sociológicas, históricas, jurídicas, num plano nacional que se entrecruza com um plano internacional, que são tributárias de uma Sociologia Histórica do Direito, mas não se confinam a uma só disciplina, estritamente considerada. A procura de instrumentos para a sua compreensão desta realidade multidimensional levou-nos a recorrer a uma pluralidade de métodos, como ficou dito na Introdução a este trabalho.

Capítulo 3 – Contexto histórico: dimensão internacional e nacional

3.1. Lá fora: a OIT em busca de justiça social

3.1.1. O fim do jardim imaginário da cultura liberal

Iremos percorrer agora o que se passava na dimensão internacional, no que se refere aos processos de juridicização da sociedade e de construção do Estado Social, de que temos vindo a falar, no período de 1933 a 1974. Mais do que o percurso de cada país, interessar-nos-á a forma como a comunidade internacional se foi organizando nestes planos e construindo um entendimento comum, em particular através da Organização Internacional do Trabalho.

A emergência da industrialização e com ela da “questão social”, indissolivelmente ligada às difíceis condições de vida e de trabalho dos operários, trouxe uma tensão social que atravessa o século XIX, em particular as suas últimas décadas. A par da resolução casuística dos conflitos, cedo as forças envolvidas – trabalhadores, patrões, Estado – se apercebem da necessidade de regulação das relações laborais, convocando o direito como instrumento privilegiado. Ao falar da “invenção do social”, Jacques Donzelot refere:

“Se o direito pode ter sido considerado como o corrector mágico de todos os problemas sociais é porque reenvia – implícita ou explicitamente – para um modelo positivo de uma sociedade harmoniosa tendo eliminado, com o termo dos privilégios abusivos, os efeitos de um artifício introduzido nos mecanismos sociais, permitindo a estes encontrar o seu funcionamento natural. Ao mesmo tempo que à arbitrariedade de um só sucedeu a soberania de todos e que o direito triunfaria progressivamente sobre os privilégios, ver-se-ia uma ordem social livremente contratualizada, assente na vontade de todos, substituir-se à ordem da fatalidade ou da sujeição” (2003, p. 50).

As lutas travadas em nome da melhoria das condições de trabalho confundem-se, em muitos casos, com a luta pela regulação legal, a montante, das mesmas condições. A palavra da lei vem substituir, pouco a pouco, a arbitrariedade e a imposição da vontade da parte mais forte na relação laboral, pelo que se combate pela consagração jurídica das condições laborais, esperando-se que o direito exerça não só a sua função simbólica, como também de eficácia prática e real no quotidiano dos trabalhadores.

O aparecimento da legislação social, embora em tempos diferentes e sob contextos políticos também diferentes, é comum aos diversos países da Europa e Estados Unidos, ao longo do século XIX. Para Polanyi (1996), esta generalização fundamenta-se na teoria do duplo movimento – se, por um lado, o mercado se estendeu continuamente, sob as regras do liberalismo, por outro lado, este movimento gerou um contra-movimento, controlando essa expansão para direcções determinadas, tendo em conta o factor trabalho, numa lógica de intervencionismo. Para este autor, a diversidade de circunstâncias políticas e sociais dos países onde foram surgindo as mesmas medidas legislativas é de tal ordem que:

“Seria absurdo inferir que foram animados secretamente pelos mesmos pressupostos ideológicos ou pelos mesmos interesses estritos de grupo (...). Pelo contrário, tudo leva a crer na hipótese de que razões objectivas de natureza incontestável forçaram a mão dos legisladores” (1996, p. 199).

Polanyi atribui um carácter espontâneo à legislação social, no sentido em que não surge com uma fundamentação ideológica, mas como uma resposta de um Estado progressivamente mais interventor aos problemas sociais graves que eram transversais aos vários Estados-nação da época. Regressando a Habermas (1987), situamo-nos na transição entre o Estado de direito democrático e o Estado de direito social e democrático, em que se dá a constitucionalização de uma relação de forças implicada na estrutura de classes, com a emergência de direitos laborais, como seja a limitação do tempo de trabalho, ou sociais, como a criação dos seguros. Voltando a Boaventura de Sousa Santos (2002), estamos perante a transição do capitalismo liberal para o capitalismo organizado, com a politização do espaço social e o envolvimento do Estado em áreas antes deixadas à discricionariedade das partes, ignorando a existência de uma relação de forças profundamente desigual.

Este alargamento do campo jurídico (Bourdieu, 1987), ou juridicização, que fundamenta uma mudança da natureza do Estado, tem, em primeiro lugar, uma dimensão nacional. Falamos de Estados-nação, da quantidade e qualidade da sua intervenção no espaço social, em particular a que se materializa em produção normativa. No entanto, esta dimensão nacional projecta-se para o espaço internacional: a “questão social” não se confina a um ou mais espaços, é transversal. A legislação social que nasce para lhe dar resposta ou se transversaliza ou perde eficácia face aos seus objectivos. De acordo com Casimiro Ferreira:

“As relações laborais e o direito do trabalho são domínios onde, desde cedo, se reconhecem processos normativos e institucionais de internacionalização e de mundialização, sendo neste sentido áreas que configuram uma velha globalização” (Pureza & Ferreira, 2001, p. 103).

Antes mesmo da “internacionalização” do espaço jurídico sócio-laboral devemos, porém, assinalar a projecção internacional dos movimentos de trabalhadores, de que nomearemos apenas alguns exemplos conhecidos. Em 1864 foi fundada a Associação Internacional dos Trabalhadores, para proteger, fazer progredir e emancipar a classe operária. Esta associação, conhecida como primeira Internacional, reunia sindicalistas, diversos grupos de activistas políticos e outras forças. A segunda Internacional, após 1889, deu continuidade ao trabalho da anterior, reivindicando as 8 horas de trabalho diário. Nesse mesmo ano foi fundado o primeiro secretariado profissional internacional. O Secretariado Sindical Internacional, criado em 1901, foi a primeira confederação internacional dos sindicatos composta por centros nacionais de sindicatos, tendo sido rebaptizada, em 1913, como Federação Sindical Internacional.

Mais tarde do que as movimentações de trabalhadores, os Estados começam a concertar-se em torno das condições de vida dos trabalhadores. Embora se registem vários episódios anteriores, a primeira tentativa efectiva para a regulamentação internacional do trabalho foi a Conferência de Berlim, de Março de 1890, por iniciativa do Imperador da Alemanha, Guilherme II, ainda impulsionado pelo Chanceler Bismarck, que se demitiria nesse mesmo mês. Estiveram presentes, para além do país promotor, a França, a Bélgica, a Suíça, a Inglaterra e Portugal, além de outros países europeus. A Santa Sé também participou, embora se tratasse de uma representação oficiosa (Rodrigues, 2008).

Cerca de um ano depois desta conferência, deve-se ao Papa Leão XIII a conhecida encíclica *Rerum Novarum*, datada de 15 de Maio de 1891, que marca uma fronteira na intervenção da Igreja Católica na “questão social” e influencia muitos dos debates, frequentes na época, sobre a condição operária. A procura da dignificação dos trabalhadores e o estabelecimento de condições de trabalho justas, incluindo as que se prendem com a dimensão remuneratória, estão no centro das preocupações da Igreja, que procura viabilizar o entendimento entre o trabalho e o capital, enquanto parceiros necessários na relação laboral, contrariando, por um lado, as dinâmicas dos movimentos reivindicativos operários e, por outro as lógicas do capitalismo sem regras ou outras limitações.

Em 1896, houve uma tentativa por parte da Suíça para a criação de uma Repartição internacional de informações sobre o trabalho, que não teve sequência. Seguiram-se duas reuniões internacionais, ambas em 1897, o Congresso Internacional de Legislação do Trabalho,

realizado em Bruxelas, e o Congresso Internacional para a Protecção Operária, que teve lugar em Zurique.

Poucos anos depois, por proposta belga, subscrita também por técnicos alemães, foi criada a Associação Internacional para a Protecção Legal dos Trabalhadores, formalmente aprovada pelo Congresso Internacional para a Protecção dos Trabalhadores, reunido em Paris, em Julho de 1900, aquando da Exposição Universal. A realização das Conferências de Berna, de 1905 e 1906, sob os auspícios desta associação, que começou a funcionar em Basileia em Maio de 1901, trará a aprovação dos primeiros tratados multilaterais em matéria de trabalho: regulação do trabalho nocturno das mulheres na indústria e proibição do emprego de fósforo branco na indústria de fósforos. Houve ainda uma reunião técnica em Berna, em 1913, com acordo sobre alguns projectos de regulamentação, não tendo chegado a realizar-se, contudo, a conferência prevista para Setembro de 1914, por causa do início da Grande Guerra.

Esta associação, apenas dispondo da força que lhe é conferida pela autoridade moral e pela competência técnica dos seus membros, interveio nos negócios internacionais e condicionou a agenda política, o que parece surpreendente em tempos de uma pretensa soberania incontestada dos Estados. Esta experiência viria a ser da maior utilidade na construção dos alicerces da OIT, anos depois (Jacinto, 2002, p. 203).

Sem deixar de assinalar estes precedentes, será necessário esperar pelo fim da Grande Guerra para se entrar num tempo novo, que porá termo ao “jardim imaginário da cultura liberal”, de que fala George Steiner (1992, p. 15), ou ao “longo século XIX”, de Eric Hobsbawm (2008). A Grande Guerra, por um lado, interrompe o processo de formação do direito internacional do trabalho, mas por outro, o seu desenlace cria condições que permitiram o consenso em relação ao mesmo e à sua necessidade (Jacinto, 2002, p. 204).

Na verdade, o dramatismo das consequências da guerra, a mobilização das populações e as suas enormes repercussões sociais, obrigaram os dirigentes políticos a aceitarem mudanças fundamentais ao nível político, económico e na sociedade em geral, e a assumirem a necessidade de criar instituições internacionais que reunissem os países num esforço comum para a paz. É uma nova ordem internacional que emerge, que supõe também uma dimensão laboral, inscrita num plano jurídico para além das fronteiras nacionais. É deste caldo político, e neste quadro de intenções, que nasce a OIT.

Podemos encontrar informação detalhada sobre a fundação da OIT, em 1919, nos documentos produzidos pela própria Organização e também na exaustiva investigação levada a cabo por Moura Jacinto (2002) sobre o Trabalho e as Relações Internacionais. Para o nosso trabalho parece-nos importante sublinhar alguns pontos, que se prendem com as circunstâncias históricas do seu aparecimento, o seu significado político e a sua matriz ideológica.

Os anos da guerra foram também anos de ameaças revolucionárias – recorde-se a revolução bolchevique de 1917 e os seus múltiplos ecos – e conflitos laborais de grande dimensão. No final da guerra, as organizações sindicais europeias e americanas estão dispostas a participar num processo de criação de legislação internacional do trabalho, em conjunto com os governos e com o patronato. Propõem então o envio de delegações sindicais à Conferência da Paz, exigindo que o Tratado de Paz contemple a dimensão laboral. A verdade é que a Conferência esteve de acordo, tendo criado a Comissão de Legislação Internacional do Trabalho, em Janeiro de 1919. Esta Comissão desenhou a arquitectura de uma organização permanente dedicada ao problema das condições de trabalho, proposta que viria a ser aprovada na sessão da Conferência de 11 de Abril de 1919. Em Outubro do mesmo ano reuniria em Washington a primeira Conferência da OIT:

“Uma organização internacional especializada que não existia, umbilicalmente ligada a uma outra organização internacional de fins gerais que também não tinha existência, ambas previstas num tratado multilateral que não estava em vigor, na capital de um Estado que ainda não ratificara o tratado de Paz, e que não viria a fazer parte nem da Sociedade das Nações, nem, de início, da Organização Internacional do Trabalho. Em termos jurídicos, dificilmente a situação poderia ser mais equívoca, mas, em termos políticos, as circunstâncias eram muito claras” (Jacinto, 2002, pp. 217-218).

A maior originalidade da nova Organização é o tripartismo, ou seja a participação em todos os órgãos importantes de representantes dos governos, das associações sindicais e das associações patronais. Trata-se de uma originalidade jurídica, mas é a singularidade primeira da OIT pelo seu significado político e por não ter paralelo em outras organizações internacionais (Jacinto, 2002, p. 223). Este tripartismo manifesta-se não só no momento da adopção dos instrumentos normativos, como também no acompanhamento do cumprimento das obrigações decorrentes da ratificação das convenções. No fundo, trazer à ribalta trabalhadores e patrões, a par do Estado, para a definição das regras laborais internacionais, é optar pela via reformista em detrimento da via revolucionária para resolução dos conflitos emergentes da “questão social”, cenário apenas possível nas condições políticas resultantes do fim da guerra.

Conforme se pode ler no Preâmbulo da Constituição da OIT, de 1919, a justiça social é a base da paz universal e duradoura, frase que condensa as razões de ordem política e social para a fundação da Organização. Este é o fundamento primeiro da OIT e do qual decorrem os seus princípios gerais²¹. Ainda na parte preambular se refere que “a não adopção por qualquer nação de um regime de trabalho realmente humano prejudica os esforços das outras nações desejosas de melhorar a sorte dos trabalhadores nos seus próprios países”, o que explica a opção de base pela definição de regras de direito internacional do trabalho e revela o motivo de ordem económica para a fundação, a igualização das condições da concorrência internacional.

Uma outra nota se impõe sobre a forma como os Estados se vinculam às regras da OIT, que vem também de 1919. Ao contrário de outras organizações internacionais, no caso da OIT, a aprovação pelos países das convenções internacionais não os vincula directamente, a menos que a sua legislação interna assim o determine. A vinculação ocorre por via de ratificação posterior. Através desta regra, são obtidos maiores consensos na fase de adopção das normas, uma vez que o “compromisso” do país não é vinculativo, podendo haver uma ponderação subsequente no acto de transpor as normas para o espaço jurídico nacional.

A Constituição, com os seus fundamentos e princípios, e as próprias regras de funcionamento da OIT contêm um profundo significado político e definem também a sua matriz ideológica. Desde logo, embora o objectivo económico, de igualização das condições da concorrência internacional, fosse decisivo, deu-se um particular realce aos objectivos da paz e justiça social, de natureza política, apresentados como a razão de ser da OIT, rele-

21 Os nove princípios gerais da Constituição original da OIT (1919) são os seguintes:

1 – O princípio director (...) de que o trabalho não pode ser considerado simplesmente como uma mercadoria ou um artigo de comércio.

2 – O direito de associação em tudo quanto não contradiga as leis, tanto para os assalariados como para os empregadores.

3 – O pagamento aos trabalhadores de um salário que lhes assegure um nível de vida conveniente, tal como considerado no seu tempo e no seu país.

4 – A adopção do dia de trabalho de oito horas ou da semana de quarenta e oito horas como um fim a atingir em toda a parte onde ainda não foi obtido.

5 – A adopção do descanso semanal de vinte e quatro horas no mínimo, que deverá ser ao domingo sempre que possível.

6 – A supressão do trabalho infantil e a obrigação de considerar no trabalho dos jovens de ambos os sexos as limitações necessárias a que continuem a sua educação e que seja assegurado o seu desenvolvimento físico.

7 – O princípio do salário igual, sem distinção de sexo, para um trabalho de valor igual.

8 – As regras publicadas em cada país sobre condições de trabalho deverão assegurar um tratamento económico equitativo a todos os trabalhadores residindo legalmente no país.

9 – Cada Estado deverá organizar um serviço de inspecção que incluirá mulheres, a fim de assegurar a aplicação das leis e regulamentos para a protecção dos trabalhadores.

gando para um plano instrumental o primeiro. Mas é o tripartismo que constitui a referência ideológica central da OIT: como forma de organização paritária, traz o movimento operário à condição de interlocutor negocial. Os sindicatos passam a ser reconhecidos como parceiros, a par do associativismo patronal e do Estado, capazes de definir o jogo em que se inscrevem as regras laborais, nos planos da definição legal, mas também na sua dimensão prática.

É um modelo de organização plural que se instaura e contamina a prática da OIT desde a sua fundação. Trazer ao diálogo institucionalizado o movimento operário é uma forma de o conter, revelando uma opção integradora e reformista contrária aos ímpetus revolucionários que tinham caracterizado as décadas anteriores e à própria revolução soviética que constituía, em 1919, uma ameaça bem presente. Trata-se de um compromisso histórico que consagra a vitória do reformismo, em detrimento das ofensivas de cariz revolucionário. Neste sentido, a participação dos trabalhadores num diálogo em nome da justiça social pode ser lida como a expressão do contra-movimento que vem limitar as condições do capitalismo liberal (Polanyi, 1996).

Traçar este breve quadro sobre a OIT e as suas características de base leva-nos à referência a Albert Thomas, o primeiro director-geral, entre a fundação e 1932, data da sua morte. As organizações são feitas de pessoas e, neste caso, Albert Thomas foi o grande obreiro da OIT, na prática e do ponto de vista dos valores em que se inscreve. Defensor intransigente das singularidades da OIT, fez assentar o seu funcionamento no tripartismo e no sistema de normas internacionais do trabalho, bases que permanecem válidas até hoje, apesar de decorridos 90 anos.

Voltemos à epígrafe deste ponto. O termo da Grande Guerra corresponde ao fim desse jardim imaginário da cultura liberal e ao emergir de um mundo novo. Neste mundo, diversas forças concorrem para repensar o Estado liberal e o próprio capitalismo, trazendo-lhes dimensão social, uma acrescida malha institucional e maiores limitações e controlos. É neste quadro que se inscreve a juridicização das relações sociais e, com ela, uma maior intervenção estatal, no plano nacional. É também neste quadro que emerge a OIT como instituição internacional dedicada ao trabalho que, partindo de uma base de diálogo “obrigatória”, impõe regras jurídicas que servem de referência e limite para as relações laborais, em movimento centrífugo, abrangendo o plano internacional e o interno dos diversos países membros, directa e indirectamente.

3.1.2. O espaço de um tempo novo: a constituição de um *corpus* jurídico internacional do trabalho

As normas adoptadas e o sistema de controlo da sua aplicação são, desde a fundação, elementos que distinguem a OIT e são considerados a sua “pedra angular”. Jean-Michel Bonvin (1998) designa mesmo a OIT uma “agência produtora de normas”. Vejamos em traços gerais como funciona o sistema.

A adopção de convenções e recomendações no seio da OIT é objecto de negociação multinacional tripartida e implica 2/3 de votos favoráveis dos representantes nas Conferências internacionais do trabalho (CIT), o que impõe a concordância dos trabalhadores e dos patrões, além dos Estados, que nelas têm assento. Após aprovação na sessão da CIT, os instrumentos são propostos às autoridades nacionais para aplicação, devendo haver ratificação no caso das convenções. Sendo a ratificação opcional, a aplicação das normas após aprovação não está assegurada, mas exige-se que cada Estado examine todos os novos instrumentos (Rodgers *et alii*, 2009, p. 21).

O controlo das normas é assegurado por diversos meios. Desde logo, os governos são obrigados a fazer relatórios sobre o cumprimento das obrigações das convenções ratificadas a apresentar à Comissão de Peritos²². Estes relatórios são enviados às organizações de trabalhadores e de empregadores que podem fazer comentários ou sugestões, facto que condiciona os governos à prestação de declarações verdadeiras. O sistema de relatórios a enviar e a análise dos mesmos refere-se não só à correspondência legislativa como à sua aplicação prática, mesmo sendo difícil apurar informações fidedignas sobre esta última. Existe também uma disposição, introduzida em 1946, que permite ao Conselho de Administração exigir aos Estados-membros relatórios sobre as suas práticas sobre a matéria das convenções não ratificadas ou de recomendações. Este mecanismo permite fazer pressão sobre os Estados que não procuram aplicar objectivos largamente aceites, nomeadamente os direitos humanos fundamentais no mundo do trabalho, tendo sido muito usado para reforçar a

22 Este órgão em concreto foi criado em 1927, a fim de analisar os relatórios dos governos. Trata-se de uma comissão constituída por peritos independentes, nomeados a título individual pelo Conselho de Administração sob proposta do Director-geral. Nesse mesmo ano foi também criada a comissão tripartida, estabelecida em cada ano pela Conferência internacional do trabalho, e que, com base nas conclusões da comissão de Peritos, discute as divergências verificadas com os representantes dos governos, a fim de as eliminar (Valticos, 1969, pp. 249-250). Recentemente foi publicado um estudo sobre a influência da Comissão de Peritos nas legislações nacionais (Boivin e Odero, 2006).

promoção e o controlo das normas designadamente em Portugal, durante o Estado Novo, como veremos no ponto próprio (Valticos, 1969, p. 250).

Relativamente à Comissão de Peritos refira-se que, após 1957, apresenta os seus comentários sob duas formas. Nos casos mais importantes na forma de observações que são incluídas em relatório escrito, sendo a Conferência informada. Nos outros casos, na forma de pedidos directos, que são dirigidos aos governos interessados. Quanto à Comissão da Conferência, que até então analisava a globalidade dos documentos dos peritos, passou a fazer, a partir de 1955, uma escolha dentre as observações apresentadas pela Comissão de Peritos e a concentrar a sua atenção sobre as que lhe parecem mais importantes (Valticos, 1969, p. 254).

Existe também um mecanismo de queixas que é único. Um Estado que não respeite uma convenção pode ser motivo de queixa por parte de outro Estado que tenha ratificado essa convenção ou por parte de delegados à Conferência internacional do trabalho ou ainda por parte de organizações de empregadores e de trabalhadores, que podem fazer uma “reclamação”.

Este sistema, que vem da fundação da OIT, com algumas alterações introduzidas pela Declaração de Filadélfia, de 1944, convertida em texto constitucional em 1946, foi enriquecido em 1951 com um mecanismo de queixas adicional, referente à liberdade sindical. Através deste procedimento é possível às organizações de empregadores ou de trabalhadores apresentar queixas contra violações dos princípios fundamentais da liberdade sindical mesmo que as convenções em causa não tenham sido ratificadas pelo Estado-membro em questão (Valticos, 1969). O comité da liberdade sindical do Conselho de Administração, que analisa estas queixas, transformou-se num mecanismo completo. Como veremos também no ponto próprio, Portugal foi alvo de queixas por parte de sindicatos por falta de liberdade sindical durante os anos 1960, ainda que não tivesse ratificado a convenção n.º 87, ao abrigo deste mecanismo, situação que foi questionada e duramente criticada pelos responsáveis governamentais portugueses, que entendiam que a vinculação do país só poderia resultar de um processo de ratificação.

A sequência dos mecanismos de queixa implica um conjunto de procedimentos, podendo ir até à constituição de comissões de inquérito para investigações aprofundadas sobre as alegações das partes. Na sequência da queixa apresentada pelo Gana, em 1961, por exis-

tência de trabalho forçado no Ultramar português, de que nos ocuparemos a propósito das convenções n.ºs 29 e 105, foi constituída a primeira comissão de inquérito da história da OIT, que versava justamente Portugal e a temática do trabalho forçado (cf. Wolfson, Tortell & Pimenta, s/d).

Além das convenções e recomendações, a OIT adoptou um pequeno número de declarações, embora todas constituam textos emblemáticos. Desde logo, a própria Declaração de Filadélfia, de 1944, a que voltaremos mais tarde, e para além dela, para nos restringirmos ao período até 1974, a Declaração sobre o *apartheid*, de 1964, várias vezes revista. Existem também directivas práticas que fazem parte da tradição da OIT, designadamente em matéria de saúde e segurança no trabalho. Conforme se refere no texto que comemora os 90 anos da Organização, não são documentos obrigatórios, mas servem de guia prático para as autoridades e agências públicas, empresas e sindicatos. A Conferência Internacional do trabalho adoptou também várias resoluções, algumas das quais serviram de base à elaboração de políticas (Rodgers *et alii*, 2009, p. 24).

Com estas notas pretendemos caracterizar brevemente a forma de produção normativa da OIT e sistemas de controlo existentes. Regressemos agora à constituição do *corpus* de direito internacional do trabalho, iniciado em 1919. Sob o impulso e o entusiasmo de Albert Thomas, nos primeiros anos o ritmo de aprovação de convenções e recomendações foi muito intenso, o que corresponde à “urgência em cumprir a promessa que a OIT corporizava, contribuindo assim para aplacar as tentativas subversivas e para conquistar sindicalistas e socialistas para o campo do reformismo legal” (Jacinto, 2002, p. 246). Para além deste desiderato “instrumental”, deve sublinhar-se a quase total inexistência de documentos internacionais sobre trabalho e relações laborais, o que forçava a necessidade de se encontrarem consensos através do fórum inovador que a OIT constituía, correspondendo a um tempo novo em que a desejada paz mundial assentaria na justiça social.

A celeridade inicial na adopção das convenções não foi, porém, acompanhada pelo movimento correspondente de ratificação pelos países membros, único mecanismo formal existente que poderia garantir a transposição das normas para o espaço nacional. Esta circunstância arrefeceu os ânimos de muitos entusiastas da OIT e estimulou a febril actividade do seu director-geral, pressionando pessoalmente os países à ratificação, como sucede no caso de Portugal, conforme veremos na segunda parte deste trabalho.

Se a adesão dos países membros, através de ratificação de convenções, não foi significativa nos primeiros anos tal não deve ser lido como ausência de influência por parte da OIT. Como vimos anteriormente, existe um movimento de circulação internacional das ideias sobre trabalho, a partir da OIT, que contamina o pensamento e os quadros legais dos países membros e mesmo outros, embora seja, por vezes, muito difícil quantificar essa influência. No caso português, analisaremos as múltiplas situações em que tal ocorre, mas deixamos a título de exemplo, entre muitos outros possíveis, a consagração legal das 8 horas de trabalho logo em Maio de 1919, quando a convenção n.º 1 viria a ser ratificada apenas em 1928.

A verdade é que o ritmo de adopção de instrumentos normativos abrandou significativamente a seguir aos primeiros anos, o que se deve à percepção de que mais valeria menos convenções, mas mais ratificadas, do que muitas convenções sem hipótese de transposição interna. Por outro lado, as crises económicas sucessivas no tempo entre as guerras mundiais limitaram também a capacidade de manobra da OIT, mais preocupada com o desemprego, a sua contenção e o minorar das suas consequências, sobretudo a partir da Grande Depressão de 1929. Por outro lado ainda, em contexto de grandes dificuldades sociais e económicas, os países retrocederam no campo social, diminuindo as margens para a adopção de instrumentos externos que os viessem a comprometer no futuro, de contornos sombrios e incertos.

Deixaremos para a segunda parte deste trabalho a análise temática da actividade normativa da OIT, que constituirá o pano de fundo da nossa investigação sobre a posição de Portugal perante cada matéria. Neste ponto, como apreciação geral das normas produzidas até ao deflagrar da II Guerra Mundial, constituindo o *corpus* de direito internacional do trabalho produzido pela OIT, cabe-nos assinalar que, na sua maioria, se referem aos problemas imediatos das condições de trabalho e de emprego, incluindo a reparação das eventualidades de acidentes de trabalho, doenças profissionais, velhice, invalidez e morte, através de esquemas de seguros. De salientar também algumas convenções relativas à situação das então colónias, como seja a emblemática convenção n.º 29, de 1930, sobre o trabalho forçado e as que impunham restrições à contratação de trabalhadores indígenas. Vejamos, pois, em traços gerais algumas das características destas normas.

As convenções sobre as condições de trabalho referem-se aos temas “clássicos” que vinham a ser tratados desde o século XIX: duração do trabalho, descanso semanal, traba-

lho de menores, trabalho de mulheres. Os seus conteúdos, que mais tarde veremos com profundidade, não se afastam das reivindicações operárias típicas, constituindo limites à exploração dos trabalhadores em geral, ou dos trabalhadores mais frágeis que careciam de protecção suplementar, como é o caso dos menores e das mulheres. A maior parte das normas ínsitas nestas convenções não perderam actualidade até hoje, algumas até ganharam, como as que se referem ao trabalho infantil, em algumas zonas do globo; outras há que nos chocam, como as que dizem respeito às limitações impostas ao trabalho das mulheres, em que a concessão de um estatuto de protecção como grupo socialmente mais vulnerável escondia, com frequência, a intenção do seu afastamento do mercado e o favorecimento da mão-de-obra masculina, em tempos de desemprego.

Outro grande grupo de convenções prende-se com a reparação das eventualidades de acidentes de trabalho e doenças profissionais, velhice, invalidez e morte. Estamos perante a técnica dos seguros sociais, obrigatórios ou não, herdeira da concepção bismarckiana, que corresponde a uma forte participação de técnicos e políticos alemães nos órgãos da OIT. O que acontecia a nível interno dos Estados, ainda que com andamentos muito diferentes, correspondia também a quadros jurídicos de reparação fundados na mesma técnica. No ponto próprio veremos a evolução desta concepção para a da segurança social, por influência de Sir William Beveridge, que a OIT reflectiu em 1952, com a adopção da convenção n.º 102.

Finalmente, o outro grupo de convenções prende-se com o trabalho nas então colónias. Como veremos adiante, o chamado Código internacional do trabalho estabeleceu a proibição do trabalho forçado e um estatuto de protecção dos trabalhadores indígenas, conhecido como “código do trabalho indígena”. Mais uma vez, há que compreender estas normas com os olhos do seu tempo: a existência de normas que assentavam na distinção entre os trabalhadores europeus e indígenas se, por um lado, serviu para legitimar o sistema colonialista, por outro, estabeleceu um conjunto de direitos, ainda que inferiores aos dos demais, que impunham restrições aos abusos praticados e iniciava a transição para o reconhecimento completo dos direitos destes trabalhadores.

Ao adoptar estes conjuntos de normas, que correspondem a um patamar comum do pensamento internacional em matéria de trabalho, a OIT está a desenhar um pano de fundo, um quadro de possibilidades que os Estados assumirão à medida das suas condições económi-

cas e, sobretudo, de acordo com o seu programa político. A este propósito, refere Moura Jacinto:

“O direito internacional do trabalho, restrito a convenções não obrigatórias, suaves, com normas mínimas, acabou por ser, não uma fonte de uniformidade normativa, mas de diversidade. Diversidade de sentido único, diríamos, conferindo a todos os Estados a obrigação de criar uma legislação social adequada. Mas deixando-lhes expressiva margem de manobra. Por isso, o desenvolvimento da legislação social não foi síntona, antes lenta, desigual e incerta. O que significa que a legislação social se, como dissemos, deixou de ser espontânea não deixou de ser nacional” (2002, p. 267).

É clarificador que o Estado português até à 2.^a Guerra mundial, apesar de uma atitude radicalmente diferente perante a OIT antes e depois de 1933, apenas tenha ratificado convenções sobre o horário de trabalho, trabalho de menores e mulheres e reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais, não tendo incorporado qualquer norma sobre seguros de velhice, invalidez e morte, riscos cuja protecção não estava prevista no ordenamento jurídico interno, ou sobre o trabalho no espaço ultramarino, visto como uma questão tipicamente interna e em que qualquer pretensão internacional era sentida como uma intolerável ingerência política.

3.1.3. Tempo de guerra, tempo de mudança

No período entre as guerras, o mundo além da Europa crescia em importância económica e política. Ambos os directores gerais da OIT, Albert Thomas e Harold Butler, entenderam que a sobrevivência da instituição dependia da capacidade para reflectir esta mudança, tornando-se efectivamente uma organização de vocação universal e olhando para além do universo europeu em que se desenvolvera. Butler investiu nesta perspectiva, na convicção de que, com a entrada dos Estados Unidos na OIT, a hegemonia europeia seria quebrada, o que veio a acontecer.

Esta mudança do “centro de gravidade” da OIT, a par do seu enorme reforço técnico após a Grande Depressão, tendo-se constituído como um lugar central de recolha e troca de informação sobre a crise económica, suas consequências e discussão internacional das respostas à mesma, e ainda o facto de fundar a sua legitimidade no tripartismo e nos valores do diálogo, constituíram uma ponte para a transição da OIT do universo da Sociedade das Nações para o novo figurino internacional do pós-guerra (Hughes e Haworth, s/d).

A década de 1930, marcada pela rápida extensão da crise mundial e o colapso do comércio mundial, abre portas ao proteccionismo. Nos Estados Unidos, que entraram na OIT em 1934, Franklin Roosevelt fora eleito Presidente e com ele instaurado o *New Deal*, que expressa por antecipação as ideias de Keynes junto dos especialistas e se funda na convicção de que o mercado deveria ser sujeito a regulação pública. Estas ideias iam ao encontro da visão da OIT, atribuindo-lhe, em teoria, um espaço maior para se ocupar de questões de política económica internacional e de emprego.

Por outro lado, a incapacidade dos partidos políticos encontrarem uma resposta para a crise e o desemprego maciço gerado pela Depressão, a par da fragilidade revelada pelas instituições políticas vindas do liberalismo, pôs em causa os sistemas democráticos e criou condições para a emergência de soluções políticas autoritárias na Europa e América do Sul. Os comunismos a Leste e os regimes autoritários de cariz fascista, na Alemanha e Europa do Sul, são clara expressão deste movimento.

Para a OIT as consequências foram várias. Desde logo, havia uma incompatibilidade entre os regimes fascistas e o modelo assente no tripartismo, da OIT, uma vez que os representantes dos empregadores e dos trabalhadores não eram independentes do Governo, o que era particularmente notório no caso italiano. A situação portuguesa era semelhante: embora houvesse uma aparente independência, os representantes dos trabalhadores que iam às Conferências internacionais do trabalho, a partir de 1933/34, provinham dos Sindicatos Nacionais, profundamente comprometidos com a ordem corporativa instituída, o que transparece com toda a clareza do teor dos seus discursos em Genebra. Quando a União Soviética entrou na OIT, em 1934, a acreditação dos seus delegados dos trabalhadores e empregadores nas conferências viria também a ser contestada, por falta de independência das estruturas governamentais.

O radicalismo dos regimes reflectiu-se de forma clara no relacionamento com a OIT, no quadro de tensão crescente na década de 1930. Enquanto vários países dirigidos por regimes fascistas ou nacional-socialistas²³ deixaram a OIT, seguidos na prática pela URSS, em 1939, a verdade é que, apesar dos discursos muitas vezes profundamente críticos, por parte dos representantes portugueses nas Conferências, quanto à condução da OIT, revelando um enorme choque entre os valores de ambos os projectos, nunca foi posta em causa a

23 A Alemanha sai da Sociedade das Nações em 1933 e, em sequência, da OIT. A Itália sai em 1937.

participação na Organização, sublinhando-se a toda a hora a condição de membro fundador como crédito de legitimidade de Portugal em Genebra.

O agravamento das tensões políticas levou ao conflito mundial, revelando a incapacidade da Sociedade das Nações para encontrar uma solução pacífica e o seu colapso perante os fins para que fora constituída, pela comunidade internacional, no termo da Grande Guerra. De que modo a OIT sobrevive a este colapso, uma vez que fazia parte da Sociedade das Nações, e passa a agência especializada das Nações Unidas, no cenário do pós-guerra, é a matéria de que agora nos ocuparemos.

Com o eclodir da guerra, a OIT mudou-se para Montréal, no Canadá²⁴. Em 1941, realiza uma conferência extraordinária em Nova Iorque para provar que, com os seus princípios e objectivos, tinha um papel a desempenhar na reconstrução da ordem mundial após a guerra, contrariando o destino que se antecipava enquanto instituição associada à Sociedade das Nações. Por essa ocasião, o Presidente Roosevelt, que participara na organização da 1.ª Conferência da OIT em 1919, convidou os delegados para um encontro na Casa Branca, onde declarou que a OIT seria um instrumento inestimável para a paz e que teria um papel fundamental na construção de um sistema internacional de justiça social para todos os povos da terra (Rodgers *et alii*, 2009, p. 2).

A ordem que emergiria do pós-guerra começa a definir-se quase no início do conflito armado. A Carta do Atlântico, firmada entre Roosevelt e Churchill, em Agosto de 1941, e a Declaração das Nações Unidas, de 1 de Janeiro de 1942, que usa a fórmula da defesa dos direitos humanos, são dois importantes marcos neste processo.

Em Maio de 1944, realiza-se nova Conferência da OIT, ainda nos Estados Unidos, com o objectivo de definição das tarefas da Organização na definição da nova ordem internacio-

24 António Gomes Almendra, seleccionado em Agosto de 1930 e contratado um ano depois, foi o primeiro funcionário português do BIT, para grande regozijo dos representantes portugueses nas Conferências. A sua ligação à OIT permanece até aos anos 1960, como correspondente da OIT em Lisboa, já depois da sua aposentação como funcionário, em 1954. A sua correspondência no período em que esteve em Lisboa, de Outubro de 1942 a Maio de 1947, por causa da guerra, é muito rica. Pelo que resulta da documentação, Almendra terá resistido a abandonar Genebra quando a OIT se muda para o Canadá, o que motivou o Director-geral Phelan a enviar um recado através de H. Gallois que, entre outras notas, determinava: “Instrua o Dr. Almendra que continue em Lisboa ou, se ainda continua em Genebra, a regressar a Lisboa, o mais cedo possível, providenciando um contacto alternativo”. Cf. OIT/ Archives Genève. Pasta C51 – 1, Portugal general correspondence.

nal. Por essa ocasião foi aprovada a Declaração de Filadélfia²⁵, que viria a ser integrada na Constituição da OIT, em 1946, que alarga e aprofunda as suas competências.

Com o apoio do Presidente Roosevelt, desenvolvia-se uma tendência de defesa da OIT, sendo considerada por muitos como a “única instituição internacional verdadeiramente democrática e que por isso, merecia ser salva no momento da lógica extinção da Sociedade das Nações”, chegando a ser reclamado que lhe fosse entregue o encargo de coordenar o esforço de reconstrução do pós-guerra (Jacinto, 2002, p. 261).

Outra tendência, porém, se desenvolvia, em que a voragem da extinção do quadro institucional anterior à guerra levaria à extinção da própria OIT. Por ocasião da Conferência

25 Sem transcrição integral, são os seguintes os princípios, fins e objectivos definidos na Declaração de Filadélfia. A Conferência reafirma os princípios fundamentais que são:

- a) O trabalho não é uma mercadoria;
- b) A liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável de um progresso sustentável;
- c) A pobreza, onde quer que exista, constitui um perigo para a prosperidade de todos;
- d) A luta contra a necessidade deve ser prosseguida com uma incansável energia em cada nação e através de um esforço internacional contínuo e concertado no qual os representantes dos trabalhadores e dos empregadores, cooperando num pé de igualdade com os governos, participem em discussões livres e nas decisões de carácter democrático com vista à promoção do bem comum.

Convencida que a experiência demonstrou plenamente o acerto da declaração contida na Constituição da OIT e segundo a qual a paz duradoura não pode ser estabelecida a não ser sobre a base da justiça social, a Conferência afirma que:

- a) Todos os seres humanos, seja qual for a sua raça, crença, ou sexo, têm o direito de prosseguir o seu progresso material e o seu desenvolvimento em liberdade e dignidade, em segurança económica e com iguais oportunidades;
- b) A realização das condições permitindo alcançar este resultado deve constituir o objectivo central de toda a política nacional e internacional;

A Conferência reconhece a obrigação solene da OIT de acompanhar, nas diferentes nações do mundo, a realização de programas com vista a:

- a) O pleno emprego e a elevação dos níveis de vida;
- b) O emprego dos trabalhadores em ocupações em que tenham a satisfação de dar o melhor das suas capacidades e conhecimentos e de melhor contribuir para o bem comum;
- c) Para atingir este objectivo, proporcionar, através de garantias a todos os interessados, de possibilidades de formação e meios próprios para facilitar as transferências de trabalhadores, incluindo as migrações de mão-de-obra e colonos;
- d) A possibilidade para todos de uma participação equitativa nos frutos do progresso em matérias de salários e ganhos, de duração do trabalho, e outras condições de trabalho e um salário mínimo para todos os que têm um emprego e têm necessidade de tal protecção;
- e) O reconhecimento efectivo do direito de negociação colectiva e a cooperação dos empregadores e da mão-de-obra para a melhoria contínua da organização da produção, e a colaboração dos trabalhadores e dos empregadores na elaboração e aplicação da política social e económica;
- f) A extensão de medidas de segurança social com vista a assegurar um rendimento de base a todos aqueles que têm necessidade de tal protecção, e cuidados médicos completos;
- g) Uma protecção adequada da vida e saúde dos trabalhadores em todas as ocupações;
- h) A protecção da infância e da maternidade;
- i) Um nível adequado de alimentação, de habitação e de meios de recreio e cultura;
- j) A garantia de iguais oportunidades no domínio educativo e profissional.

A Conferência afirma que os princípios enunciados na presente Declaração são plenamente aplicáveis a todos os povos do mundo e que, se nas modalidades da sua aplicação, deve ser tido em conta o grau de desenvolvimento social e económico de cada povo, a sua aplicação progressiva aos povos que estão ainda dependentes, bem como aqueles que se governam a si mesmos, interessa ao conjunto do mundo civilizado.

das Nações Unidas, realizada em São Francisco, foi definida uma nova arquitectura internacional, que não contemplava a OIT. A intervenção do Presidente Truman, dos Estados Unidos, terá salvo a manutenção da OIT, com o seu tripartismo, fins e meios de actuação, possibilitando a sua integração na estrutura da ONU, como organização especializada.

A dignificação constitucional da Declaração de Filadélfia significou uma mudança de valores da OIT, fazendo-se uma ligação entre o desenvolvimento económico e social e o princípio dos direitos humanos básicos e determinando-se que os países subordinem as suas políticas económicas a um objectivo social. Foi o início de uma nova fase normativa da OIT:

“Os instrumentos adoptados na década seguinte à II Guerra Mundial estabeleceram as fundações intelectuais de uma grande parte da actividade normativa ulterior relativa aos direitos do homem tanto na ONU, como em diversos instrumentos regionais, como na OIT. Estas normas exerceram uma influência maior fixando um limite inferior às políticas do trabalho e aos direitos humanos em geral, no mundo pós-colonial que emergia” (Rodgers *et alii*, 2009, p. 49).

A ligação entre os vários documentos fundadores desta nova ordem internacional é inextrincável. A Carta das Nações Unidas, de 1945, segue o exemplo da Declaração de Filadélfia de 1944, indo buscar a palavra “direitos” e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, adoptada em 1948, é tributária de ambas e continua a ser hoje em dia a expressão internacional mais abrangente e mais fundamental neste domínio.

Mais tarde, em 1966, as Nações Unidas aprovaram dois pactos, o Pacto internacional relativo aos direitos económicos, sociais e culturais e o Pacto internacional relativo aos direitos civis e políticos, cujos textos foram influenciados pela OIT e pelo conteúdo das suas normas. No entanto, esta distinção entre categorias de direitos separadas não faz parte do património da OIT, que não distingue entre as diferentes normas de protecção dos trabalhadores, sendo todas objecto de controlo pelos mesmos órgãos tripartidos, segundo os mesmos métodos e com o mesmo rigor, estejam em causa normas sobre segurança social ou sobre trabalho forçado (Rodgers *et alii*, 2009, p. 44). No fundo a justiça social, que é o fim último da OIT, resultará da observância de todos os direitos dos trabalhadores, não sendo compatível com uma hierarquização de normas e subsequente valorização de umas em detrimento de outras.

3.1.4. O mundo que cresce

A seguir ao fim da II Guerra mundial, vêm os trinta gloriosos anos, assim designados devido ao grande crescimento da economia mundial e o pleno emprego em diversos países industrializados. Do ponto de vista da ideologia política, a Europa ocidental consolidava o Estado-Providência, que incluía a valorização do diálogo social e o estabelecimento de parcerias. Os sindicatos eram fortes, regulamentavam-se os mercados de trabalho, melhorava a qualidade do trabalho, desenhando-se um progresso social que coincidia com um rápido crescimento da economia e com o pleno emprego, tendo por base as ideias keynesianas. Por outro lado, a hegemonia dos Estados Unidos, o sistema de Bretton Woods de taxas de câmbio fixas, fundadas na paridade fixa do dólar em relação ao ouro, e os movimentos fechados de capitais, permitindo os ajustamentos necessários, garantiam uma estabilidade relativa da economia mundial (Rodgers *et alii*, 2009 p. 32). O quadro geral era de compatibilidade com os valores da OIT, havendo uma arraigada convicção no progresso e na evolução positiva das sociedades: melhores condições de vida e de trabalho, melhores salários, maior protecção social.

No documento que marca o seu 90.º aniversário, reflectindo sobre as décadas seguintes à guerra, a OIT caracteriza esse período como tendo ficado marcado essencialmente por três factores multidimensionais: a Guerra-fria, a descolonização e ainda a evolução estrutural da indústria e do emprego.

Na tensão política entre os Estados Unidos e a URSS, a questão do respectivo modelo de organização económica e social estava permanentemente em questão. Após o regresso da URSS à OIT, em 1954, a Organização constituiu mais um palco das lutas entre os dois modelos. Tendo crescido e evoluído no quadro de economias de mercado, criando regras de direito internacional do trabalho que visavam disciplinar o capitalismo liberal e proteger os trabalhadores, a OIT teve muita dificuldade em lidar com as experiências do Leste que, pelo menos no plano teórico, invertiam a relação de forças habitual. Manter um posicionamento institucional equidistante perante as duas superpotências terá sido a aventura impossível da OIT, tendo-se desgastado em conflitos ideológicos que a limitaram quanto ao seu espaço de influência. A difícil aprovação da convenção n.º 105 (1957), sobre a abolição do trabalho forçado, que alargava o âmbito da convenção anterior às razões de ordem política ou ideológica, tendo em vista a situação nos países de Leste, é apenas um exemplo, entre muitos possíveis, da tensão vivida no seio da OIT.

Tão marcante como a guerra-fria foi o processo de descolonização generalizada a que se assistiu no pós-guerra. O papel da OIT no debate sobre políticas de desenvolvimento e descolonização foi central, tendo acompanhado a dissolução dos impérios coloniais na Ásia e em África. Para termos uma ideia do que o processo significou em termos da constituição da própria OIT refira-se que os seus membros passaram de 55 em 1947 para 115 em 1965, sendo estes novos membros, na sua grande maioria, ex-colónias tornadas independentes. É esta chegada maciça de novos membros, com baixo nível de desenvolvimento, que leva a OIT a investir em assistência técnica, sem deixar porém de se dedicar à questão normativa. Também aqui os números ajudam a perceber a dimensão da mudança: em 1948 apenas 20% do orçamento da OIT era canalizado para outras matérias que não as tradicionais (criação de normas e seu acompanhamento), dez anos depois a percentagem do orçamento afecto à assistência técnica ascendia a 80% (Maul, s/d).

A dimensão da assistência técnica e o seu enorme incremento, bem como uma visão integrada do desenvolvimento, marcam o longo consulado de David Morse como Director-geral da OIT, que cobre as décadas de 1950 e 1960. Toda a Organização se adapta a esta nova realidade: a nível da composição técnica dos quadros, por exemplo, uma nova geração de economistas, cientistas sociais e peritos passa a dominar o Bureau, antes povoado maioritariamente por juristas dedicados às normas internacionais do trabalho. Para Morse, estas duas actividades eram, não só compatíveis, como as duas faces de uma mesma moeda (Maul, s/d).

Para além dos seus fins práticos, as normas internacionais do trabalho ganharam, aliás, com este alargamento da comunidade internacional e da própria OIT, um novo significado. A ratificação de normas, e em particular as respeitantes aos direitos humanos, pelos novos países era vista como um símbolo da sua chegada enquanto membros de pleno direito à comunidade internacional e, simultaneamente, como demonstração às suas populações, que sob o poder colonial tinham sido total ou parcialmente excluídas de tais direitos, que a longa luta pela emancipação tinha terminado.

Ainda durante o mandato de Morse, em final dos anos 1960, a OIT aprofunda a vinculação à agenda do desenvolvimento ao criar o Programa mundial para o Emprego. Em ligação a este programa, Morse utilizou o fim do seu mandato para divulgar e sublinhar, uma vez mais, o compromisso da OIT com os direitos humanos como parte de

uma estratégia global para o progresso económico e social, assente na modernização e na democracia.

O outro ponto que marca este período da OIT tem a ver com as mudanças estruturais na indústria e no emprego. Se o mundo de 1945 não era o mesmo de 1919, a verdade é que as décadas do pós-guerra se caracterizam por mudanças profundas: a enorme redução do peso da agricultura e a sua mecanização, a transferência geográfica das indústrias tradicionais, a terciarização da economia, a progressiva entrada das mulheres no mercado de trabalho, entre muitas outras que podíamos referir. A estrutura da mão-de-obra, em consequência destas mudanças, também se alterou radicalmente: o trabalhador “típico” dos primeiros anos da OIT era um homem, operário ou agricultor, trabalhando a tempo inteiro e provendo ao sustento da sua família; no final dos anos 1960, poderia ser já um homem ou uma mulher, provavelmente ocupado no sector terciário, com contrato a tempo inteiro, parcial ou mesmo um trabalhador atípico.

O quadro destas três décadas “gloriosas”, designação que, não podendo ser generalizada, faz sentido se falamos da Europa mais desenvolvida e Estados Unidos, quebrou-se no início dos anos 1970, com o primeiro choque petrolífero, em 1973. A partir deste momento, grandes dificuldades económicas sobrevêm, pondo em causa o crescendo do Estado-Providência e o pleno emprego nos espaços mais desenvolvidos do globo. A revolução portuguesa ocorre meses depois, pelo que coincidindo o termo do nosso estudo com a mudança de regime em Portugal, coincide também com esta fronteira.

3.1.5. O sentido das normas

Percorremos, em traços muito gerais, as mudanças da OIT nas décadas do pós-guerra. As actividades de assistência técnica e apoio ao desenvolvimento cresceram exponencialmente em resposta a um mundo cuja geografia se alterou. As actividades normativas perderam, pois, peso relativo na estrutura, mas continuaram sendo uma marca identitária da Organização e assumidamente a sua função primeira. Na segunda parte deste trabalho veremos, a propósito de cada tema, qual a evolução normativa da OIT; por agora, ficar-nos-emos por uma breve apreciação geral.

Logo a seguir ao termo da guerra e na década seguinte é adoptado um conjunto vasto de convenções²⁶ relativas ao trabalho nos territórios não metropolitanos, que correspondem à redefinição do posicionamento da OIT face à situação colonial. As normas dos anos 1930 constituíram um marco positivo, uma vez que criavam um conjunto de limites à livre exploração dos trabalhadores indígenas, mas assentavam numa visão do sistema de normas a duas velocidades, no prolongamento da lógica colonial. As normas do pós-guerra prepararam a transição para o pós-colonialismo e servem de suporte à igualização dos direitos de todos os trabalhadores, independentemente da sua origem étnica, única situação admissível no quadro da independência progressiva, mas generalizada, das ex-colónias.

Tendo por pano de fundo a discussão sobre direitos humanos que mobilizou a comunidade internacional no final da guerra, a que anteriormente aludimos, a OIT adoptou duas convenções centrais sobre liberdade de associação e negociação colectiva. A primeira, a convenção n.º 87, de 1948, é aliás anterior à Declaração Universal dos Direitos do Homem, tendo tido influência sobre os termos da sua redacção, como veremos na análise temática das convenções. A segunda é a convenção n.º 98, de 1949, sobre direito de organização e de negociação colectiva. Estas duas convenções completam-se e constituem o núcleo normativo essencial da OIT em matéria de liberdade sindical, ainda hoje plenamente actual. Ainda em matéria de direitos humanos, mas no tema da discriminação no trabalho, foi adoptada uma convenção muito importante, a convenção n.º 111, de 1958, que proíbe a discriminação em matéria de emprego e profissão, com repercussões profundas a diversos níveis.

No que respeita ao tema da protecção social, a adopção da convenção n.º 102, de 1952, que estabelece a norma mínima da segurança social, constitui um marco fundamental no percurso da OIT nesta matéria. Com este instrumento a OIT passa da lógica dos seguros sociais, herdeira de Bismarck, para o conceito de segurança social integrada, desenvolvida por William Beveridge, facto que a aproxima dos fundamentos do Estado-Providência e através do qual influenciará o processo em curso nos diversos países membros. Várias

26 Convenções n.º 82 (1947), sobre política social; n.º 83 (1947), sobre normas de trabalho; n.º 84 (1947), sobre direito de associação; n.º 85 (1947), sobre inspecção do trabalho; n.º 86 (1947), sobre contratos de trabalho dos trabalhadores indígenas; n.º 104 (1955) abolição das sanções penais dos trabalhadores indígenas; n.º 105 (1957), sobre abolição do trabalho forçado; n.º 107 (1957), sobre populações aborígenes e tribais.

outras convenções²⁷ vêm complementar o tema da protecção social ao longo dos anos seguintes, secundando a filosofia da convenção n.º 102.

Em matéria de qualidade no trabalho, em qualquer dos temas em que se subdivide – horas de trabalho, dimensão de género, salários mínimos, saúde e segurança no trabalho – encontramos um conjunto de convenções nas décadas dos pós-guerra que actualizam e aprofundam as normas anteriores sobre os mesmos temas, como veremos na segunda parte deste trabalho. A evolução neste campo corresponde a uma lógica de continuidade – as normas prevêem a melhoria progressiva das condições de trabalho –, não havendo um corte ou um salto de natureza qualitativa, como ocorre com as normas sobre protecção social ou relativas aos direitos humanos, como acabamos de ver.

Finalmente, na dimensão do emprego e redução da pobreza, é apenas no pós-guerra que surgem as convenções fundamentais, como sejam a convenção n.º 81 (1947), sobre inspecção do trabalho, n.º 88 (1948), sobre organização do serviço de emprego, ou ainda a n.º 122 (1964) sobre política de emprego. A adopção destas normas deve ser compreendida à luz do maior intervencionismo estatal na economia e mercado de trabalho, que ganha sentido na segunda metade do século XX.

Embora com menor peso relativo nas actividades da OIT face às primeiras décadas, a segunda fase normativa, iniciada após a II Guerra Mundial, ocupa um lugar central na missão da Organização. As convenções aprovadas correspondem ao consenso possível em torno do trabalho e relações laborais, nos vários planos em que se desdobram. Há, sem dúvida, um crescendo do espaço de juridicização na esfera sócio-laboral, que está na base da criação de condições para o desenvolvimento dos Estados-Providência, no plano internacional de que falamos, mas também nos diversos planos nacionais. Os movimentos são biunívocos: se a reflexão e as normas da OIT influenciam, de forma directa e indirecta, os países membros, a verdade é que o *corpus* da OIT parte da experiência de cada país e corresponde ao consenso obtido pelos representantes dos países em sede das Conferências internacionais do trabalho, onde as normas são aprovadas.

27 Convenções n.º 117 (1962), sobre política social; n.º 118 (1962) sobre igualdade de tratamento na segurança social; n.º 121 (1964) sobre prestações em caso de acidente de trabalho e doenças profissionais; n.º 128 (1967) sobre prestações de invalidez, velhice e sobrevivência; n.º 130 (1969) sobre cuidados médicos e indemnizações na doença.

Tem, pois, de existir uma larga maioria a sustentar os consensos, às vezes muito complexos, para aprovação das normas da OIT. Se entendermos o conjunto destas normas, convenções e recomendações, como um pano de fundo em que os Estados se desenvolvem, haverá lugar a adesão aos princípios, ou mesmo a ratificação formal, nos casos em que exista convergência entre o país e cada instrumento normativo.

A natureza das normas e o seu alcance condiciona a possibilidade de convergência. A convenção n.º 87 (1948), que dispõe sobre liberdade sindical, e a convenção n.º 3 (1919), sobre protecção da maternidade, têm natureza diferente, mas ambas, entre muitos outros exemplos possíveis, não puderam ser ratificadas por Portugal até 1974. A primeira por haver divergência política e ideológica com os pressupostos de base do regime português. A segunda por não existirem condições económicas por parte do Estado para sustentar o apoio às mães trabalhadoras, situação que situa a divergência num plano diferente, associado ao estado de desenvolvimento social do país.

É neste jogo de convergência/divergência que, à luz do *corpus* normativo da OIT, os países vão construindo a sua imagem e a que pretendem dar de si junto da comunidade internacional. Há também uma dimensão de legitimação que não devemos ignorar: mesmo não havendo grandes condições para o fazer, muitas vezes se força uma ratificação, em nome do efeito que vai produzir em sede da OIT e junto dos países que a compõem.

Após esta caracterização do que se passava “lá fora” em matéria de juridicização do espaço sócio-laboral, em que a OIT jogou um papel central, passaremos agora a percorrer as condições internas em que se desenrola este processo em Portugal.

3.2. Portugal e o “Estado Novo laboral”

3.2.1. À procura de um tempo perdido

Partindo da moldura ideológica e jurídica definida pelos textos fundadores de 1933, Constituição e Estatuto do Trabalho Nacional, o Estado Novo organizou-se no plano laboral, assente na estrutura corporativa que se foi construindo e na dimensão normativa ordinária.

A dinâmica dos processos normativos portugueses ficará para análise na segunda parte deste trabalho, com a leitura temática da evolução da legislação sócio-laboral portuguesa

à luz dos padrões definidos pela OIT. O que se pretende iluminar agora são as condições históricas internas do país, no plano da evolução da organização corporativa e do campo jus-laboral, para que o processo de juridicização da esfera sócio-laboral se opere e concomitantemente se percorra o caminho de constituição do Estado Social.

Os fundamentos ideológicos que suportam o Estado Novo e o sistema corporativo português, bem como as circunstâncias em que emergiram, inscrevem-se num tempo de crise do Estado e sistemas liberais, nos planos político e económico, que era, nas primeiras décadas do século XX, generalizada na Europa. O agravamento das condições de vida dos trabalhadores, por força da industrialização e do desenvolvimento capitalista a ela associado, colocou a “questão social”, desde o século XIX, como um tema central das sociedades liberais. A ausência de regras que protegessem os trabalhadores na tensão desigual de forças entre o trabalho e o capital mobilizou os movimentos operários, das mais diversas origens político-ideológicas e também as igrejas cristãs, com destaque para a Igreja católica, sobretudo a partir da Encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII, de 1891.

Perante a erosão dos Estados liberais, a “questão social” politiza-se e determina o progressivo envolvimento do Estado em múltiplos sectores da dimensão sócio-laboral (Santos, 2002), numa transformação que corresponde, a prazo mas não em linha contínua e directa, à emergência do capitalismo organizado e do Estado-Providência.

Em Portugal, a situação de crise que vinha da Monarquia agudizara-se com o período republicano: o sistema de representação parlamentar era questionado, as instituições democráticas apresentavam um desgaste evidente. A participação na Grande Guerra agravara a situação económica e financeira, a fragilidade e instabilidade políticas e as dissensões profundas entre e dentro das várias forças políticas, inviabilizaram a continuidade do regime parlamentar. A ruptura introduzida pela tomada do poder pelos militares, em Maio de 1926, marca a transição para uma solução autoritária que se imporia poucos anos depois.

A crise do Estado liberal e as desordens de natureza política, económica e financeira, a par da incapacidade de superar as dificuldades da crescente “questão social” impuseram, em Portugal, uma resposta global, assente na ideia de ordem: à desordem da liberdade, opunha-se a ordem de um regime forte, limitado pelas liberdades tradicionais, o direito das gentes e a moral cristã (Rosas, 2004). A chave do futuro passa, porém, pelo resgate do

passado, pelo reencontro da Nação consigo mesma. Marcelo Caetano distingue as várias acepções deste conceito, central para o regime:

“Na primeira é o povo português, elemento humano do Estado composto dos cidadãos portugueses e representado pelo colégio eleitoral; na segunda é a comunidade cultural transpessoal, suporte sociológico da instituição Estado português. [será esta acepção] em que a palavra Nação traduz valores culturais de uma comunidade permanente, formada pela ininterrupta cadeia de gerações onde se conserva e elabora tudo o que dá carácter aos portugueses e os diferencia no Mundo, e donde resultam imperativos a que o Estado, como expressão política da unidade nacional e instrumento da realização da sua missão ecuménica tem de se subordinar” (1957, pp. 19-20).

É esta Nação, comunidade cultural dos portugueses, independente do poder político que a erige em Estado, e anterior a ele, que vai à procura do passado, regressando a um tempo e um lugar longínquos, em que teria vivido em harmonia. Este é um dos mitos fundadores do Estado Novo, a ideia de um nacionalismo orgânico que refundiria o Estado com a Nação. Na perspectiva dos ideólogos do Estado Novo, contrariando o individualismo e o liberalismo, e as desordens que deles advieram, condenando o comunismo, nasce uma nova ordem, assente no direito natural e numa visão orgânica da sociedade, que retoma as antigas tradições portuguesas e com elas o funcionamento orgânico dos corpos sociais da Nação. É a nova ordem corporativa, um passado feito futuro²⁸.

Dos mitos ideológicos fundadores do Estado Novo identificados por Fernando Rosas (2001), que o texto de Ameal parcialmente ilustra, sublinha-se o mito palingenético, ou seja o mito do recomeço, da “regeneração” operada pelo Estado Novo, interrompendo a “decadência nacional” precipitada pelo liberalismo monárquico e do seu paroxismo republicano. A este encontra-se inextrincavelmente ligado o mito central da ontologia do regime, ou o mito do novo nacionalismo – “o Estado Novo não seria mais um regime na história política portuguesa; era o retomar do verdadeiro e genuíno curso da história pátria, fechado que fora, pela revolução nacional, o parêntesis obscuro desse século anti-nacional,

28 Vejamos um apontamento do historiador do regime, João Ameal, escrito em pleno período da sua instituição: “Temos assistido, desde o final da guerra (que marca verdadeiramente, sob o ponto de vista histórico, o início do século XX) – à falência dum velho mundo. Em todos os campos: moral, intelectual, político e económico. Sob o ponto de vista social e político, o fracasso dos regimes demoliberais gerados nas ideologias absurdas da Reforma e da Revolução Francesa é geral e incontestável (...). Destas reflexões preliminares, só um corolário pode tirar-se: o da necessidade e urgência de uma revolução. Revolução que não vise só a destruir e a perturbar – mas sim a ordenar e a construir. Revolução contra os mitos dos últimos séculos – e destinada a refazer uma unidade humana, a tornar viável uma estabilidade social (...). Estas revoluções reduzem-se, afinal, à REVOLUÇÃO DA ORDEM, da reconquista da ordem humana, perdida e comprometida desde o século XVI. É unânime, através da consciência universal do nosso tempo, o desejo vital da Revolução da Ordem” (1932, pp. 9-16).

quase a-histórico do liberalismo” (2001, p. 1034). Um outro mito importa considerar, o que se prende com a ordem corporativa como expressão da ordem natural das coisas: “a ideia de uma hierarquização social, espontânea e harmoniosamente estabelecida como dado intemporal, no quadro de uma sociedade orgânica”, o que legitimava a “tutela atenta mas paternal do Estado” (2001, p. 1036).

A superação da desordem, herdeira do individualismo e do liberalismo, faz-se pela nova ordem que se pretende instaurar, natural, orgânica e, simultaneamente, histórica. A convicção da bondade desta nova ordem, assente na tradição, é estruturante do pensamento dos ideólogos e omnipresente nos discursos teóricos e propagandísticos do regime – vejam-se, entre muitos outros possíveis, os textos dos representantes portugueses nas Conferências internacionais do trabalho²⁹.

Na dogmática corporativista, a ordem converte-se em fim. No plano político, esvazia-se o sistema parlamentar, que deixa de ser palco de lutas e institui-se uma ditadura *de facto* do Chefe do Governo (Léonard, 1998). No plano social, decreta-se a colaboração entre as classes e a superação das lutas sociais, com proibição e criminalização do direito à greve e ilegalização do movimento sindical fora das fronteiras impostas pelo regime. No plano financeiro, procura-se a todo o custo o equilíbrio orçamental, o que se faz em nome de uma economia nacional corporativa, em que o Estado “tem o direito e a obrigação de coordenar e regular superiormente a vida económica e social” (art.º 31 da Constituição de 1933).

Este regresso ao passado, através da instituição do sistema corporativo, é visto também como a procura de uma síntese de contrários no plano político e económico. No fundo, é como se uma epifania redentora resultasse dessa síntese: a solução portuguesa, que corres-

29 Apenas a título de exemplo, citamos o discurso de Ávila de Lima, chefe da delegação portuguesa, proferido em Genebra, em 13 de Junho de 1935: “De há cinco anos para cá, Portugal tem-se consagrado a uma vasta e útil obra de renovação política e social. Debaixo da direcção de um universitário eminente, o Professor Doutor Oliveira Salazar, a quem o Senhor Director [do BIT] quis por seu lado render uma calorosa homenagem que muito lhe agradeço, foram estabelecidos em primeiro lugar os fundamentos sólidos e indispensáveis a uma restauração financeira para empreender seguidamente a reconstrução económica, social e política. Reatou-se o laço histórico dalgumas das mais belas e nobres tradições da previdência do povo português; desde o século XVI, as nossas populações marítimas aplicavam muitos dos princípios que se encontram na regulamentação actual da Previdência e desde a Idade Média que os artífices portugueses beneficiaram dos privilégios do regime corporativo. Foi, pois, no sentido destas verdadeiras tradições que recentemente se elaboraram e puseram em vigor medidas [segue-se a sua descrição]. A regeneração económica e social ficaria incompleta se não fosse acompanhada ou seguida pela regeneração política, no sentido mais alto e mais digno da palavra. O Estado Novo português adoptou fórmulas constitucionais originais, em conformidade com a idiossincrasia original e cujo sentido reformador vai até à instituição duma Câmara Corporativa” (OIT, 1969, pp. 115-116).

ponde às características da Nação, imperativamente harmónica e intrinsecamente “natural” e conforme à ordem. A procura da síntese coloca o regime português numa encruzilhada, à procura de uma alternativa, de uma terceira via. Manuel Lucena refere que, situando-se numa posição intermédia entre o liberalismo e o comunismo, o sistema corporativo é uma maneira política de conter a questão social (1976, p. 18). Philippe Schmitter (1999, p. 29) fala de uma *tertium via* entre o capitalismo e o socialismo. Reis Torgal identifica o Estado Novo como um típico regime de “terceira via” (2009, p. 347). No mesmo sentido vai Yves Léonard (1998).

Não é só, porém, a análise histórica que reflecte esta situação. Na verdade, o Estado Novo, ou melhor, o corporativismo como um *tertium genus*, como um sistema político e económico constituído para além do liberalismo individualista e do comunismo, assente numa legitimidade histórica, é também um tema amplamente glosado na literatura oficial do regime³⁰.

A redacção definitiva do texto da Constituição de 1933, bem como as instituições que dela emergiram, são também testemunho desta intenção de compromisso, da busca de uma solução original, consentânea com o país e o seu povo, que se confunde com o “justo meio-termo”. As décadas seguintes encarregar-se-iam de, com frequência, provar a incapacidade de o regime se situar neste compromisso original, apesar de a retórica política o perpetuar quase até ao seu termo, como o demonstram os discursos de Marcelo Caetano enquanto Presidente do Conselho, a partir de 1968, a propósito da transição entre o Estado Corporativo e o Estado Social.

30 Dois exemplos, entre muitos possíveis. Em *A Cartilha do Corporativismo*, pequeno manual editado em 1940, pela União Nacional, em colaboração com o Secretariado da Propaganda Nacional, no VII aniversário da publicação do Estatuto do Trabalho Nacional, explica-se “Há três economias, três sistemas em presença. A economia liberal assenta na base do puro individualismo. Não reconhece nem os agrupamentos naturais de trabalhadores e das empresas, nem a solidariedade do capital e do trabalho. Vê apenas os indivíduos, aos quais confere a liberdade mais ampla: concorrência sem limites, preços e salários fixados pelo simples jogo da oferta e da procura (...). A economia socialista adopta a posição oposta. Considera a organização económica um todo uno, um bloco em que os indivíduos não contam. Nem os indivíduos nem os agrupamentos resultantes da natureza da sua actividade. Nem iniciativa privada nem concorrência. Todas as funções económicas se concentram no Estado, ao qual se assegura o monopólio da produção e do comércio (...). A economia corporativa é um sistema independente, fundado nas realidades sociais e dominado pela noção do valor espiritual da vida humana. Acima dos interesses individuais coloca o interesse da Nação, mas reconhece que a melhor forma de o assegurar é o desenvolvimento da iniciativa particular, unicamente limitada pelas imposições do bem comum. Todos os elementos da actividade económica são entre si solidários e devem agrupar-se de acordo com as suas afinidades naturais. A vida económica e social deve ser governada pelos princípios de justiça. Ao Estado pertence a coordenação e orientação superior” (1940, pp. 7-8). Outro exemplo pode encontrar-se na introdução do livro *Dez anos de política social*, publicado nos dez anos do Estatuto do Trabalho Nacional, em 1943, pelo Instituto Nacional do Trabalho e Previdência (1943, pp. 6-8).

Embora onnipresente, seja nas práticas políticas, seja nos discursos, o argumento da originalidade do regime português (Torgal, 2009) enquanto síntese de contrários, a verdade é que há mais a unir do que a separar os neocorporativismos de entre as guerras, surgidos “contra a potencialidade subversiva da democracia industrial” (Donzelot, 2003, p. 165). O processo é assim explicado:

“Os neocorporativismos iniciam então um duplo processo, contra o modelo “americano” que gera o individualismo, e contra o modelo comunista que lhe explora tão facilmente as consequências. O remédio a aplicar é, no seu princípio, o mesmo para todos os neocorporativismos, mesmo se eles o fazem variar em doses infinitas. Uma vez que o drama vem do corte entre o operário e o trabalho, entre o direito social e a racionalidade industrial, entre o social e o económico, uma vez que parece ser inútil esperar a sua harmonização num futuro longínquo (...) porque não trabalhar para a reconciliação do operário e do trabalho? Como? Ligando a exigência do estatuto do operário à de uma liderança renovada da empresa. Assim poder-se-ia recriar uma comunidade de trabalho em que cada um saberia o seu lugar na empresa, dele retiraria um legítimo orgulho profissional e aceitaria submeter-se a uma autoridade não menos legítima. E sobre esta sociedade feita de comunidades restauradas, reinaria um Estado seguro da sua força e da sua autoridade e sabendo exercê-la para manter a boa ordem da sociedade” (Donzelot, 2003, pp. 167-168).

O retorno a um passado harmonioso e a busca de um compromisso histórico, original, são duas linhas de força das ideias fundadoras do Estado Novo que nos permitem iluminar o apagamento do homem enquanto pessoa³¹, dos seus direitos e liberdades individuais, e a valorização enquanto trabalhador e pai de família, membro dos corpos orgânicos constituintes da Nação (corporações, famílias). Ao contrário do individualismo e do contratualismo que fundamentam a legitimidade do Estado liberal, enquanto soma de vontades, o Estado corporativo assenta nos direitos das “sociedades primárias” – família, freguesia e concelho (autarquias locais) e os organismos corporativos –, sendo os indivíduos entendidos como parte intrínseca dos mesmos.

Neste quadro, compreende-se o salto entre os textos constitucionais portugueses de 1911 e 1933. Enquanto a Constituição da República corresponde ainda a um modelo liberal, a Constituição plebiscitada em 1933, que institucionaliza o Estado Novo, completada com os textos para-constitucionais de Setembro desse ano, é programática em matéria económico-social, consagrando a positivação de direitos sociais e laborais, antes confinados à esfera privada das relações jurídicas (Miranda, 1982; Abrantes, 2006).

31 Esta formulação traduz a centralidade do homem e a discriminação da mulher nos discursos da época.

Esta consagração constitucional contamina a ordem jurídica, de cima para baixo. A dignificação dos direitos dos trabalhadores será um refrão do regime que a legislação ordinária irá reflectir. Não está em causa neste momento interrogarmo-nos sobre o afastamento entre o “país real” e o “país legal”, de que nos fala Philippe Schmitter (1999, p. 23) ou a diferença entre a *law in books* e a *law in action*. Vejamos apenas o enquadramento constitucional como consagração de um discurso, o que implica a compreensão de duas dimensões: por um lado, a possibilidade desse discurso, ou seja o conjunto de circunstâncias históricas que o tornam aceitável pela sociedade ou, pelo menos, por parte significativa da mesma; por outro, o conteúdo deste discurso, ou seja aquilo que, em dado momento histórico, se acha possível incluir num documento com o significado de uma Constituição. Na verdade, no plano formal, temos a partir de 1933 na cúpula do sistema jurídico português a consagração de direitos sociais e dos trabalhadores, que corresponde a uma fase do processo de juridicização social de que temos vindo a falar e que nos orienta nesta investigação.

Recorde-se que, já em plena Ditadura Militar e no decurso do processo de institucionalização do Estado Novo, antes da Constituição, Portugal ratificara sete convenções da Organização Internacional do Trabalho³², acompanhando o movimento internacional de construção de um direito internacional do trabalho. Estas convenções obrigavam o país, limitando a sua soberania nas matérias a que diziam respeito e vinculando à produção de legislação interna concordante com os seus princípios.

A situação portuguesa assemelha-se ao que acontece nos demais países da Europa do Sul, em particular Itália e Espanha, em que o papel da religião católica era preponderante e foram dominados por regimes autoritários durante grande parte do século XX, o que foi determinante no desenho jurídico, a nível da legislação constitucional e ordinária, e depois na concretização dos direitos e políticas sociais (Silva, 2002). Reflectindo sobre a experiência espanhola e mencionando as situações paralelas do Sul da Europa, entre as quais a portuguesa, Josefa Ruiz Resa afirma:

O fenómeno do “cartismo” social autoritário pode compreender-se especialmente no contexto de um Estado carente de tradição democrática ou dominado por um pathos de ordem, em que o princípio de separação de poderes se transforma no predomínio de um executivo sem con-

32 Em 1928, convenções n.ºs 1 e 14, sobre a duração do trabalho na indústria (jornada de 8 horas diárias, semana de 48 horas) e descanso semanal na indústria; em 1929, convenções n.ºs 17, 18 e 19, sobre reparação de acidentes de trabalho, reparação de doenças profissionais e igualdade de tratamento entre trabalhadores estrangeiros e nacionais em matéria de acidentes de trabalho; em 1932, convenções n.ºs 4 e 6, sobre trabalho nocturno de mulheres e de menores na indústria.

trolar parlamentar. Este facto determina que o nível de compromisso contido nas disposições jurídicas fundamentais não passe de um puro formalismo (...) que serve de fachada a um poder político arbitrário. (...) Acompanhou este modelo jurídico “cartista” um modelo político de Estado autocrático, interventor no social, com a aparente colaboração das corporações” (2000, pp. 88-92).

Sem esquecermos as leis que, ainda no período monárquico e na República, consagraram algumas medidas de protecção social dos trabalhadores, é na instituição do Estado Novo que se constitucionaliza esta dimensão, o que se reflecte depois no sistema jurídico global. Na perspectiva da doutrina corporativa, vertida na Constituição, estar-se-ia a devolver aos corpos sociais orgânicos da Nação, compostos por indivíduos, a sua legitimidade original, sob a tutela do Estado.

A partir de 1933, os valores subjacentes ao projecto ideológico do Estado Novo divergem dos que estão nos fundamentos da acção da OIT, como o demonstra lapidariamente a carta que Pedro Teotónio Pereira, primeiro titular do Subsecretariado de Estado das Corporações, escreve a Oliveira Salazar, aquando da sua participação na Conferência de Junho de 1933:

“A minha impressão sobre o Bureau Internacional e os métodos nele seguidos, não foi senão confirmada pelo que até agora tenho visto nesta vinda aqui. O Bureau não passa dum parlamento de carácter internacional onde o espírito dominante e a maioria são claramente socializantes. (...) O que V. Ex.^a perdeu! Era ver os operários falarem de oferta e de procura, de poder de compra e de chômage tecnológico. Uma verdadeira escola de mediocrização da mais rele. Portugal está aqui absolutamente desconhecido. Parece que não vêem com bons olhos termos ratificado tão poucas convenções. E nas raríssimas alusões que os relatórios nos fazem, nem ao menos falam verdade. (...) Veja V. Ex.^a por onde eu terei de começar se me convencer que vale a pena dizer alguma coisa a esta gente” (Pereira, 1987, 21).

Este sentimento de Teotónio Pereira teria correspondência em muitos outros responsáveis do regime, traduzindo um profundo afastamento da matriz político-ideológica do Estado Novo face ao período político anterior.

Retomando Habermas (1987) estamos na viragem do quarto processo de juridicização que introduz o Estado de Direito social e democrático, ao qual falta, no caso do regime português, que se define como antiparlamentar, antidemocrático e antiliberal (Léonard, 1998, p. 76), a dimensão da democracia. No entanto, apesar desta ausência, a verdade é que um percurso de juridicização da esfera sócio-laboral, embora tímido e pouco evidente, pelo menos até aos anos 1960, foi sendo feito pela sociedade portuguesa, assumindo o Estado o protagonismo da criação normativa, e de “zelar pela melhoria de condições das

classes sociais mais desfavorecidas, obstando a que aquelas desçam abaixo do mínimo de existência humanamente suficiente”, conforme dispunha o n.º 3 do artigo 6.º da própria Constituição.

É este processo de juridicização que nos interessa, que é concomitante à procura do Estado Social. Na segunda parte deste trabalho veremos como se articulam com a positivação de direitos sociais e a sua codificação internacional através da actividade da OIT. Por agora, veremos aquilo que as leis nos dizem acerca da ligação entre os três vértices do triângulo corporativo.

3.2.2. Os documentos fundadores do “Estado Novo laboral”: a Constituição de 1933 e o Estatuto do Trabalho Nacional

A génese da Constituição de 1933 foi longa e difícil, tendo por base os processos de clarificação política do período da Ditadura Militar e também a trajectória de Oliveira Salazar, primeiro como ministro das Finanças e depois como Presidente do Conselho. Os vários projectos do texto constitucional supõem um percurso atribulado e sinuoso e reflectem as tendências políticas em presença, sendo a sua versão definitiva uma solução de compromisso: mantém-se o sufrágio directo na eleição do Presidente e na dos deputados à Assembleia Nacional, concessões feitas ao sistema demoliberal; cria-se uma câmara de representação de interesses, a Câmara Corporativa, em nome do corporativismo que se pretendia instituir, mas que fica relegada para um lugar secundário no universo político, sem qualquer poder de iniciativa (Lucena, 1976; Araújo, 2007; Ferreira, 2009).

O texto definitivo da Constituição de 1933 deve ser entendido como o texto possível, no quadro de tensão que se vivia na sociedade portuguesa do início dos anos 1930, consensualizado devido ao pragmatismo político de Salazar (Telo, 1994). A natureza compromissória do documento, e alguma incoerência ideológica de que enferma, devem ser entendidas como uma estratégia para que todos se revissem na Constituição: aqueles que pretendiam uma nova vida para a República instituída em 1910, os que defendiam a institucionalização de um sistema corporativo à maneira da Itália ou os integralistas, à procura da essência da Nação.

A tomada do poder pelos militares em 1926 correspondera ao desejo de pôr termo aos desmandos da República, mas do ponto de vista ideológico corresponde a um profundo vazio,

que se repercute na prática política. A partir de 1928, com cada vez maior protagonismo de Salazar, os militares são remetidos aos quartéis e desenha-se um novo quadro político, que será a base de institucionalização do Estado Novo. Este quadro, que depois se plasma no texto da Constituição, não é unívoco e, apesar de tendências várias, define-se por um denominador comum pela negativa: pretende ser antiliberal, antidemocrático, antiparlamentar.

No texto da Constituição, o Estado português definir-se-á como uma República unitária e corporativa (art.º 5º), “baseada na igualdade dos cidadãos perante a lei, no livre acesso de todas as classes aos benefícios da civilização e na interferência de todos os elementos estruturais da Nação na vida administrativa e feitura das leis”. A natureza corporativa é parcialmente explicitada no artigo seguinte, através da atribuição da incumbência ao Estado de “promover a unidade moral e estabelecer a ordem jurídica da Nação, definindo e fazendo respeitar os direitos e garantias resultantes da natureza ou da lei, em favor dos indivíduos, das famílias, das autarquias locais e das corporações morais e económicas”. Todavia, mais do que estabelecer as bases do sistema corporativo, o artigo 6º da Constituição define um papel central e interventor para o Estado, que deve “coordenar, impulsionar e dirigir todas as actividades sociais, fazendo prevalecer uma justa harmonia de interesses, dentro da legítima subordinação dos particulares ao geral” e zelar pela melhoria de condições das classes mais desfavorecidas.

Será, porém, apenas no título VIII, “Da ordem económica e social”, que ocupa os artigos n.ºs 29 a 41, que encontraremos mais informação sobre a qualificação do sistema. Atribuindo uma enorme centralidade ao Estado, o qual tem o direito e a obrigação de coordenar e regular superiormente a vida económica e social (art.º 31), é somente no art.º 34 que o legislador se pronuncia sobre o corporativismo, associando-o à sua dimensão económica:

“O Estado promoverá a formação e desenvolvimento da economia nacional corporativa, visando a que os seus elementos não tendam a estabelecer entre si concorrência desregrada e contrária aos justos objectivos da sociedade e deles próprios, mas a colaborar mutuamente como membros da mesma colectividade.”

No artigo seguinte sublinha-se a função social desempenhada pela propriedade, o capital e o trabalho, “em regime de cooperação económica e solidariedade, podendo a lei determinar as condições do seu emprego ou exploração conformes com a finalidade colectiva”. Ainda neste título fica proibida a suspensão de actividade por parte do capital ou do trabalho, como forma de fazer “vingar os seus interesses”, ou seja, proíbe-se constitucionalmente

o exercício da greve e do *lock-out*, que viriam mais tarde a ser criminalizados³³. Por outro lado, apenas os organismos corporativos de natureza económica autorizados pelo Estado podem celebrar contratos colectivos de trabalho. Este conjunto de normas, que serão retomadas no Estatuto do Trabalho Nacional, determina a colaboração imperativa entre as classes – e a consequente superação dos conflitos e ilegalização das lutas –, em nome da harmonia da Nação, não podendo ser dissociado do papel regulador e omnipresente do Estado (Abrantes, 2006).

Definindo a República portuguesa como “unitária e corporativa”, a verdade é que o legislador não se demora em explicações sobre os conceitos. Se quanto ao facto de ser unitária não existem grandes dúvidas, porquanto se refere à unicidade do poder político no Estado em todo o seu território metropolitano e de além-mar, como refere Marcelo Caetano (1957), já quanto à dimensão corporativa subsistem dúvidas sobre o seu alcance. Por isto, nas várias edições do *Manual de Direito Administrativo* e no *Estudo de Direito Político sobre a Constituição de 1933*, Caetano explica:

“República corporativa quer dizer que a colectividade soberana não é formada pelos indivíduos isoladamente considerados, mas pelas sociedades primárias em que eles se agregam e através das quais exercem direitos políticos (...). Daqui resulta logicamente uma certa descentralização administrativa que abrange a elaboração de normas regulamentares (...). O corporativismo postula certo pluralismo jurídico, simples reconhecimento de que nem todo o direito é de origem estadual, se bem que nos Estados modernos a legislação proveniente dos órgãos de soberania domine tudo o mais (...). O conceito constitucional de Estado corporativo assenta na intervenção desses elementos na vida administrativa pública, do Estado ou das autarquias locais e na feitura das leis” (1957, pp. 37-38).

Se esta é a posição doutrinária, a verdade é que a lei constitucional pouco acrescentava, como vimos, à definição de República corporativa; seria necessário aguardar pelos textos complementares, publicados em 23 de Setembro de 1933, designadamente o Estatuto do Trabalho Nacional, para encontrarmos conteúdo para esta qualificação.

Na análise de Manuel Lucena, que se socorre das categorias estabelecidas por M. Manoïlesco³⁴ para caracterizar o Corporativismo, o modelo português, tal como definido no texto da Constituição é um corporativismo integral (não apenas económico), subordinado (não puro), de Estado (não associativo). Integral, porque prevê a existência – e a criação – de

33 Decreto-lei n.º 23 870, de 28 de Maio de 1934.

34 Político e pensador romeno (1891-1950), autor de *Le siècle du corporatisme*, e referência teórica quanto a estas matérias.

organismos corporativos, com representação na Câmara respectiva, de ordem moral, cultural e também económica, não se confinando a estes últimos, apesar de o texto constitucional lhes atribuir grande importância. Subordinado, porque a organização corporativa não acede ao poder legislativo, restringindo-se a uma função meramente consultiva. De Estado, porque se prevê a coordenação e a intervenção do Estado para fazer funcionar o corporativismo, o que vem a ser essencial num país com fracas ou mesmo inexistentes tradições associativas (cf. 1976, pp. 160-169).

O Estatuto do Trabalho Nacional³⁵ assume, no plano sócio-laboral, a continuidade da Constituição, devendo ser entendido como para-constitucional nos seus objectivos, embora não faça parte do texto central plebiscitado em Março de 1933 e publicado no mês seguinte. Inspirado na *Carta del Lavoro* italiana, o Estatuto, cuja responsabilidade maior é de Pedro Teotónio Pereira, primeiro Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social, constitui a referência máxima do regime quanto à organização corporativa, ao direito do trabalho e à previdência social. No mesmo dia seriam publicados os seguintes decretos: n.º 23 049, que trata dos grémios do comércio, da indústria e da agricultura; n.º 23 050, sobre os sindicatos nacionais dos empregados, operários e profissões liberais; n.º 23 051, sobre o mundo rural e as Casas do Povo e n.º 23 053, que cria o Instituto Nacional do Trabalho e Previdência (INTP).

Na sequência da Constituição, o Estatuto vem decretar a inexistência da luta de classes, com a proibição, mais explícita, da greve e *lock-out*, e estabelecer o enlace corporativo, sob tutela estatal. As soluções encontradas para a representação de interesses são de dois tipos: a primeira, organiza o capital e o trabalho, em Grémios e Sindicatos, que constituem os elementos primários da organização. Estes elementos agrupam-se em Federações (regionais ou nacionais, constituídas por associações e sindicatos ou grémios idênticos) e Uniões (conjugam as actividades afins já organizadas em grémios ou sindicatos nacionais, de modo a representar em conjunto todos os interessados em grandes ramos da actividade nacional), que constituem os elementos intermédios da organização. Finalmente, previam-se as Corporações, que realizam o enlace, a nível superior, das forças do trabalho e do capital (organização unitária das forças de produção e representam os seus interesses, como refere o art.º 41 do ETN).

35 Publicado pelo decreto-lei n.º 23 048, de 23 de Setembro de 1933.

Este primeiro tipo é herdeiro do sindicalismo livre e do associativismo patronal que vinha da Monarquia, organizado sob as regras da legislação sobre associações de classe de 1891. Com a legislação de Setembro de 1933, os sindicatos existentes tiveram de se conformar à ordem corporativa, sob pena de dissolução, como se explicará na segunda parte, a propósito do tema da liberdade de associação e negociação colectiva.

Há um segundo tipo de organizações em que o enlace corporativo se faz ao nível primário. Trata-se das Casas do Povo e dos Pescadores. Este tipo de entidades corresponde a uma vocação corporativa de base: entendeu o legislador “defini-las como sendo, dentro da Ordem Corporativa Portuguesa, elementos de organização profissional não diferenciada e de cooperação social entre todos quantos vivam do trabalho do campo, nos meios rurais, ou com eles se possam equiparar” (INTP, 1943, p. 70), juntando trabalhadores e patrões no mesmo organismo. Ambos os tipos prosseguiram fins de representação profissional e de previdência.

A pertença a estes organismos de representação não era obrigatória (art.º 41 do ETN), salvo excepções previstas na lei, aplicáveis a indivíduos que exerçam determinadas actividades, o que acaba por ter expressão relevante no caso das Casas do Povo, com inscrição imperativa de proprietários e trabalhadores rurais, embora não logo em 1933, e com a constituição de alguns grémios obrigatórios. Ainda que a inscrição não seja, por via de regra, obrigatória, a verdade é que os organismos representam todos os trabalhadores, independentemente da situação face ao sindicato ou ao grémio. Os sindicatos nacionais e os grémios têm personalidade jurídica (art.º 42), representando os seus associados e os membros da mesma profissão, ainda que não inscritos, e ajustam contratos colectivos de trabalho, obrigatórios para todos os que pertencem à mesma categoria.

Aos interesses dos indivíduos e dos grupos por eles compostos, nos vários planos da organização corporativa, sobrepõem-se os fins e interesses da Nação portuguesa, enquanto unidade moral, política e económica (art.º 1 do ETN). Por sua vez, a organização económica da Nação deverá realizar o máximo de produção e de riqueza socialmente útil e estabelecer uma vida colectiva de que resulte poderio para o Estado e justiça entre todos os cidadãos (art.º 2 do ETN). Destes artigos, bem como dos seguintes que glosam os da Constituição, decorre a imposição da colaboração das classes, com apagamento dos conflitos e o protagonismo do Estado, que se coloca entre o papel de mediador e de intervenção ou

dirigismo³⁶ – cabe-lhe o direito e a obrigação de coordenar e regular superiormente a vida económica e social (art.º 7 do ETN e 31.º da Constituição).

No caso da organização corporativa, o Estado não se limita a reconhecer e a coordenar em geral. Efectivamente, o Estado autoriza a criação dos organismos, define os Estatutos, homologa a composição dos órgãos dirigentes e pode também promover e auxiliar a sua formação (art.º 41 do ETN e 16.º da Constituição), o que lhe concede uma enorme centralidade e uma magra autonomia às instituições (Lucena, 1976).

Tal como se refere no artigo 11.º do Estatuto do Trabalho Nacional, a harmonia entre a propriedade, o capital e o trabalho resulta de desempenharem uma função social e deverem fazê-lo em regime de cooperação económica e solidariedade. Mas se a propriedade e o capital são direitos, o trabalho é um dever de solidariedade social (art.º 21 do ETN), tendo consagração no Estatuto o salário e o processo de negociação colectiva, além da maior retribuição pelo trabalho nocturno (art.º 24), a previsão de condições de trabalho consentâneas com a higiene e segurança do trabalhador (art.º 25) e do direito a férias (art.º 28), o direito ao repouso semanal (art.º 26), a garantia de manutenção do lugar para os que prestam o serviço militar (art.º 29).

Quanto à previdência, o art.º 48 prevê a sua realização progressiva, “como as circunstâncias o forem permitindo”, através de caixas ou instituições de previdência tendentes a defender o trabalhador na doença, invalidez e desemprego involuntário e também a garantir pensões de reforma, sendo a iniciativa dos organismos corporativos, devendo os patrões e trabalhadores contribuir para estes organismos, “nos termos em que o Estado estabelecer expressamente ou sancionar”. O art.º 49 coloca os acidentes de natureza profissional em categoria à parte, declarando a responsabilidade patronal na celebração de seguros que cubram estes riscos.

Neste jogo entre a propriedade, o capital e o trabalho, o Estado reservava-se a função de árbitro supremo das relações sociais, como decorre do articulado do Estatuto, sem se reconhecer, contudo, como parte interessada e sem querer invadir a sociedade. No entanto, excepcionalmente admitia interferir, como é o caso das situações previstas nos art.ºs 6 e

36 Como vimos atrás, Josefa Ruiz Resa (2000), ao analisar o papel desempenhado pelo Estado espanhol no tempo do franquismo opta por qualificá-lo como dirigista, para distinguir do papel interventor do Estado em quadro democrático.

18 do Estatuto (Lucena, 1976). Ora, se tal função de árbitro acontece durante o jogo, mais importante é a função do Estado a montante, normativizando a vida social.

A definição do sistema corporativo português, assente no mito do retorno a um passado corporativo harmonioso e feliz, é uma construção do legislador, ou se quisermos, do Estado na sua função legislativa, que vai inspirar-se em teorias e práticas estrangeiras para criar “uma solução verdadeiramente nacional”. Embora algumas estruturas pré-existam à organização corporativa, certo é que devem conformar-se à nova ordem, como seja claramente o caso da transição do sindicalismo livre para os Sindicatos Nacionais. Mas a maioria são uma criação do seu tempo, entidades nascidas *ex-novo* para a composição do sistema, o que sublinha o carácter do corporativismo como de obra em construção.

3.2.3. As décadas de 1930 e 1940

De 1933 em diante, até ao final da década seguinte, assiste-se à instauração do sistema corporativo, desenhado à partida pelos documentos jurídicos que acabámos de visitar. Vejamos o modo como evoluiu, do ponto de vista da definição legal da organização corporativa e do ordenamento jurídico na área sócio-laboral, nesses primeiros anos.

A evolução da organização corporativa

O primeiro período do longo consulado de Salazar como Presidente do Conselho é muito marcado pelas medidas que têm o seu cunho e o imprimem na vida política, mas também na opinião pública. Em Novembro de 1935, Fernando Pessoa escrevia um “Poema de Amor em Estado Novo”, ironicamente jogando com as medidas tomadas por Salazar, de que se transcrevem as estrofes relacionadas com a matéria que nos ocupa:

“E o teu cabelo – não choro
Seu regresso ao natural –
Abandona o padrão-ouro
Amor, pomba, estrada, porta,
Sindicato nacional!

Com que madrigais mostrar-te
Este amor que é chama viva?
Ouve, escuta: vou chamar-te
Assembleia Nacional
Câmara Corporativa.

Como te amo, como, como,
Meu Acto colonial!
De amar já quase não como,
Meu Estatuto do Trabalho,
Meu Banco de Portugal!

Ó minha corporativa,
Minha lei de Estado Novo,
Não me sejas mais esquivada!
Meu coração quer guarida
Ó linda Casa do Povo!

Bem sei: por estes meus modos
Nunca me podes amar.
Olha, desculpa-mos todos.
Estou seguindo as directrizes
Do Professor Salazar” (Pessoa, 2008, pp. 345-347)

Neste texto encontramos algumas das instituições previstas em 1933, que lentamente se punham em marcha. O previsto edifício corporativo era grande, a sua construção, assente em instituições que vinham do passado e que era necessário converter à nova ordem, como os sindicatos, ou assente em novas entidades, exigia cautela nos alicerces, num país com muito débeis tradições associativas.

Pedro Teotónio Pereira, grande ideólogo do regime e autor material do Estatuto do Trabalho Nacional, foi também o primeiro Subsecretário de Estado das Corporações. A ele se devem alguns dos discursos mais inflamados sobre o regime corporativo e ao seu entusiasmo o lançamento das medidas que o instituem. Todavia, entre o plano teórico e a sua concretização prática vai uma enorme distância, que o desmoralizam. Das cartas dirigidas ao Presidente do Conselho pode concluir-se do seu desalento nesta fase inicial da construção corporativa:

“ [12 de Fevereiro de 1934] Completam-se hoje 18 meses que tomei posse e cada vez vejo menos que esta fórmula possa subsistir. Os outros ministérios foram ficando para trás e raros são aqueles serviços do Estado em que se notam indícios de uma mudança de mentalidade. Colaboração só muito raramente se encontrou. Oposição e resistência quase sempre. Em resumo: o Subsecretariado e o Instituto Nacional do Trabalho trabalharam quase exclusivamente para a massa operária visto que os restantes sectores se retraíram. Organização Corporativa é apenas sindicatos e casas do povo. Eu estou absurdamente transformado pela força dos factos numa espécie de procurador infeliz dos interesses proletários. E digo infeliz porque não colho senão insucessos e vejo a confiança fugir-me. V. Ex.^a sabe isto há muitos meses. Não me iludo nem iludo V. Ex.^a. É tempo de dar remédio ao caso” (Pereira 1987, p. 27).

“ [25 de Abril de 1934] Tudo quanto previ está amplamente comprovado pelos factos: Toda a restante máquina do Estado trabalha num ritmo muito diverso e frequentemente sob um pen-

samento que podemos dizer oposto. Não há, nem pode haver a necessária ligação. Estou a trabalhar numa obra isolada e num terreno cheio de perigos graves. Não tenho forma de agir, nem de fazer cumprir as novas leis (...). As minhas medidas não têm oportunidade nem eficiência: há três meses que andam na minha pasta decretos e portarias que não podem ter seguimento. As complicações e conflitos crescem à medida que tais deficiências se multiplicam: em progressão geométrica. Dentro de poucos meses, não terão conta os desiludidos e os que clamarão que fizemos uma política de bacalhau a pataco. Vão pois tendo razão os espíritos positivos que desde o início disseram que isto era “poesia” (Pereira, 1987, p. 30).

A empresa revelava-se difícil. Não obstante, a organização foi evoluindo, erigindo, do ponto de vista legislativo e na prática, o edifício corporativo.

OS SINDICATOS NACIONAIS

A maioria dos organismos primários foi regulada logo pela legislação de Setembro de 1933. Relativamente aos Sindicatos Nacionais, estabelecem-se regras organizativas, fins e limites, mas também orientações ideológicas, normas internas minuciosas e conferem-se ao Estado amplos poderes de controlo, que serão ainda alargados no futuro. O sindicato, único por profissão e por área geográfica (a base é distrital) tem o monopólio da representação profissional e representa todos os trabalhadores da categoria, independentemente de estarem ou não sindicalizados. O decreto prevê ainda, com detalhe, estatutos-tipo que não consentem nenhuma espontaneidade na vida sindical, devendo consignar obrigatoriamente uma declaração de renúncia a toda e qualquer actividade contrária aos “interesses da Nação Portuguesa e o “repúdio da luta de classes”. Os Sindicatos Nacionais podiam, ainda assim, ser dissolvidos por várias razões, entre as quais, o desvio dos fins para que foram criados, não prestarem informações que lhes sejam solicitadas ou promoverem greves (Lucena, 1976; Patriarca, 1995).

A interferência do Governo faz-se não só nos casos limite de dissolução. Na verdade, o Subsecretário de Estado das Corporações deve homologar as eleições sindicais, podendo recusar a totalidade ou alguns dos eleitos, o que levará a nova eleição. Por outro lado, o Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência tem o dever de controlar a vida dos sindicatos, através da prestação anual de contas e da fiscalização, sempre que assim seja entendido.

Nas disposições gerais e transitórias, dispõe ainda o decreto que as associações anteriormente existentes, ao abrigo da legislação de Maio de 1891, deveriam organizar novos estatutos em conformidade com a nova lei e submetê-los à aprovação do Subsecretariado

de Estado das Corporações até 31 de Dezembro, sob pena de lhes ser retirada a aprovação “se não estiverem nestas condições” (art.º 24). Este processo de transição não foi pacífico e marca, com a revolta do 18 de Janeiro de 1934, o final do ciclo do sindicalismo livre.

Ao longo dos anos seguintes o Governo foi restringindo a pouca liberdade e autonomia deixadas pela legislação de 1933 aos organismos associativos, quer sindicais, quer patronais. Através de vários decretos³⁷, aumentou progressivamente o conceito de inelegibilidade e os seus poderes em matéria de nomeação de comissões administrativas e por meio de ambas reforçou a sua tutela sobre os organismos associativos, sindicais e patronais (cf. Patriarca, 1995, p. 231), compondo um sistema “quase sem falhas” no que se refere à subordinação ao poder do Estado (cf. Lucena, 1976, p. 245).

A proibição da greve e *lock-out*, que vinha da Constituição e do Estatuto do Trabalho Nacional, reiterada pelo decreto n.º 23 050, foi objecto de um normativo muito amplo que criminalizava estas actividades, caracterizando-as como “simples, políticas e revolucionárias”, com cominações diferenciadas, bem como outros meios de pressão e protesto usados pelos trabalhadores (decreto n.º 23 870, de 18 de Maio de 1934).

Embora a regra instituída pelos normativos de Setembro de 1933 fosse a da participação voluntária nos organismos corporativos, a verdade é que existiram situações de participação obrigatória, como foi o caso das Casas do Povo. Com a publicação do decreto-lei n.º 29 931, de 1 de Setembro de 1939, impôs-se a quotização obrigatória, o que constitui uma forma de, não vinculando o indivíduo às actividades corporativas, na prática fazê-lo participar obrigatoriamente, através do pagamento das quotas. A publicação deste normativo vem acabar com as ilusões “espontaneístas” (cf. Martinho, 2002, p. 193) de que houvesse uma opção livre e maciça pelo esquema corporativo, tendo sido muito bem recebido no seio dos organismos corporativos, que viviam na exiguidade de receitas.

Um novo marco legal na estrutura jurídico-laboral acontece em 1947, com a publicação do decreto-lei n.º 36 173, que define a nova forma de negociação de contratos e acordos colectivos de trabalho³⁸. A negociação mantém-se dependente da livre iniciativa e boa vontade das partes, mas os textos dos contratos só são válidos se prévia e obrigatoriamente

37 Lei n.º 1936, de 18 de Março de 1936; decreto n.º 26 418, de 13 de Março de 1936; decreto n.º 31 496, de 31 de Março de 1942; e decreto n.º 32 820, de 2 de Junho de 1943.

38 Diploma de 6 de Março.

aprovados pela assembleia ou conselho geral dos grémios, o que significava que não poderia haver contratos publicados à revelia da maioria dos patrões (Patriarca, 1995, p. 627).

O Estado, por seu turno, deveria intervir o mínimo possível na definição das condições de trabalho: os despachos de salários mínimos, que correspondiam a uma intervenção autoritária do Estado e que condicionavam e pressionavam a negociação entre as partes, passam a ter carácter supletivo e excepcional. Para Fátima Patriarca, este apagamento do papel do Estado corresponde ao fim de um corporativismo e ao início de um outro (1995, p. 628). Na reflexão que faz, Francisco Martinho considera que a mudança da forma como o Estado trata as questões do trabalho, em 1947, é consequência de todo um processo anterior, marcado pela dificuldade em fazer as classes patronais aceitarem a política social do Estado Novo, sendo que o fim da guerra, as dificuldades do regime e a necessidade de procurar apoio dos empresários obrigaram o governo a legislar em sentido contrário a todo o projecto corporativo criado desde 1933 (Martinho, 2002, p. 314).

AS CASAS DO POVO E AS CASAS DOS PESCADORES

Os outros organismos primários que agrupam trabalhadores, as Casas do Povo e as Casas dos Pescadores, ao contrário dos sindicatos, são mistos, incluindo também – ou podendo incluir – os patrões, realizando-se, ao nível primário, o enlace corporativo.

As Casas do Povo foram previstas logo em Setembro de 1933 (decreto-lei n.º 23 051), como “organismos de cooperação social”, com fins de previdência e assistência para assegurar aos sócios “protecção e auxílio nos casos de doença, desemprego, invalidez e velhice”, de instrução e de fomento dos progressos das comunidades locais onde se inseriam. O estatuto destes organismos seria alterado pelo decreto-lei n.º 28 859, de 18 de Julho de 1938, sendo-lhes atribuídas funções de representação. No entanto, os contratos colectivos que viriam a celebrar obrigavam todos os trabalhadores, mas nem sempre os proprietários. Como explica Lucena (1976), porém, a negociação colectiva na agricultura foi uma palavra vã, sendo deixada à discricionariedade das partes e às circunstâncias do momento o ajuste das condições laborais da maioria da população portuguesa que se ocupava nos campos, pelo menos nas primeiras décadas do regime. A partir do decreto-lei n.º 30 710, de 19 de Agosto de 1940, clarifica-se a obrigatoriedade da inscrição de todos os trabalhadores e estabelecem-se critérios para definição dos montantes das quotas a pagar pelos proprietários, que deveriam ter o acordo do Grémio da Lavoura correspondente e, caso não existisse

acordo, deveriam ser decididos administrativamente pelo Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência (INTP).

Nas Casas do Povo, a evolução é clara em favor do domínio dos associados proprietários em detrimento dos trabalhadores, nomeadamente prevendo-se que as funções de direcção lhes sejam exclusivamente atribuídas, como resulta das várias formulações da lei e, por último, do decreto-lei n.º 40 199, de 23 de Junho de 1955. O desequilíbrio entre o capital e o trabalho é estrutural e ostensivo (Garrido, 2010), e vai-se acentuando à medida que a lei apura conceitos e instituições.

Se retirarmos os fins de instrução e fomento, que não nos interessam neste momento, sobram, como atribuições das Casas do Povo, as funções de representação, que foram extraordinariamente exíguas, e as funções previdenciais. Estas, apesar da lentidão com que foram assumidas, da falta de cobertura geográfica e da exiguidade de riscos cobertos, foram, apesar de tudo, as funções que deram sentido às Casas do Povo, embora tal venha a tornar-se evidente apenas ao longo dos anos 1960.

As Casas dos Pescadores foram criadas em 1937, pela lei n.º 1953, de 11 de Março, e viriam a ser reformadas em 1950, através do decreto-lei n.º 37 751, de 4 de Fevereiro. A ideia de colectivo social uno ligado às questões do mar, com fortes tradições historicamente fundadas, legitima a solução de organismo de cooperação social, como as Casas do Povo, que lhes serve de modelo, onde têm lugar patrões e trabalhadores, lado a lado, apesar das diferenças de estatuto. Como fins têm, desde a sua instituição, a previdência e assistência, mas também a educação e instrução.

Ao contrário das Casas do Povo, as Casas dos Pescadores tiveram, desde o seu início, funções de representação profissional, podendo assinar contratos ou acordos colectivos de trabalho, o que na verdade não acontecia, e a inscrição foi também, desde o princípio, obrigatória. Por outro lado, a sua organização faz-se numa base mais profissional que territorial. A par do progressivo controlo por parte do Estado central, através designadamente do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência, deve notar-se a presença dos capitães dos portos na direcção das Casas, que afastam, a montante, a possibilidade de conflitos internos (Lucena, 1976).

A subtracção da conflitualidade radicava no retomar da tradição corporativa que fora afastada pela experiência liberal e pelo modelo dos seguros sociais proposto pela legislação republicana de 1919. Recuperando os laços de cooperação e os impulsos de solidariedade seculares, o Estado chama a si o direito de reordenamento, fiscalização e repressão das actividades piscatórias (Garrido, 2010, p. 155).

Apesar da diferença substancial de população activa ocupada na agricultura e nas pescas e do peso dos sectores económicos respectivos, a verdade é que a acção social das Casas dos Pescadores e o peso da Junta Central respectiva foram mais importantes que a das suas congéneres para o meio rural. Do ponto de vista da negociação colectiva, a celebração de instrumentos de regulação laboral, embora maior que o do meio rural, foi também muito exíguo (Lucena, 1976).

OS GRÉMIOS

Contrariamente ao sucedido nos sindicatos, o Governo foi muito mais tolerante na transição das antigas associações de classe para os grémios estabelecidos pela nova ordem. Foi um processo mais benévolo e mais longo no tempo, havendo inclusivamente casos de entidades que permaneceram como anteriormente, sem se conformarem às novas regras do ponto de vista formal, embora tenham tido de observar as directrizes do Governo e acatar o controlo e fiscalização impostos.

A organização em grémios fazia-se por via do previsto no decreto-lei n.º 23 049, de 23 de Setembro de 1933. Este diploma previa uma dupla função: por um lado, representam e defendem os interesses profissionais das respectivas categorias de patrões; por outro lado, “devem orientar a produção, disciplinar a concorrência e reforçar os diversos sectores da economia nacional”, no que os grémios se constituem como assessores do Estado (Lucena, 1976, 266). Na primeira função, representam a categoria nas negociações colectivas, defendendo os seus interesses, dependendo do Ministério das Corporações para esse efeito, bem como no que toca a acção social, a previdência ou a disciplina do trabalho. Na segunda função, de organização e orientação das actividades económicas, fundamenta-se o interesse de uma maior submissão ao Estado, competindo-lhe a tutela dos grémios através dos ministérios respectivos, aos quais incumbe, aliás, a iniciativa da criação de grémios obrigatórios (Lucena, 1976, p. 278).

No regime inicial de 1933, a lei não distinguia sectores de actividade, podendo os grémios representar empresas dos ramos agrícola, industrial ou comercial. Por outro lado, também não distinguia entre grémios obrigatórios ou facultativos, distinção que apenas surgiria com a publicação do decreto-lei n.º 24 715, de 3 de Dezembro de 1934, que, ao dispor sobre grémios facultativos, classifica os que resultam do decreto n.º 23 050 como obrigatórios. A alguma confusão legal dos conceitos sobre grémios corresponde alguma indefinição prática do modelo que se foi instituindo.

Manuel Lucena (1976) chama a atenção para os factores que introduzem a complexificação do sistema: a área dos grémios é variável, dependendo das “exigências especiais de cada ramo de actividade”, o que é válido para os grémios obrigatórios (criados ao abrigo do decreto n.º 23 050) e facultativos (criados ao abrigo do decreto-lei n.º 24 715); a extensão das actividades é igualmente variável, podendo organizar-se por produtos (caso dos grémios obrigatórios agrícolas) ou ser polivalentes ou indiferenciados (grémios da lavoura, facultativos), agrupando-se das mais variadas maneiras; confundem-se os níveis primário e secundário, havendo grémios que cobrem actividades não idênticas, o que os aproxima das Uniões, e outros que pela área que cobrem se assemelham a Federações; o facto de os grémios serem obrigatórios ou facultativos não é imutável, pode haver mudança de estatuto por vontade do Governo.

Os mecanismos de controlo impostos às actividades patronais não eram menores que os impostos aos sindicatos. Os estatutos dos grémios, bem como alterações subsequentes, têm de ser autorizadas pelo governante que exerça a tutela das Corporações. As suas Assembleias-gerais são fortemente condicionadas em matéria de discussão e deliberação e com exclusão de temática política. Os grémios são tutelados pelo Governo e orientados e fiscalizados pelo INTP, de forma muito próxima. A lei n.º 1936, de 18 de Março de 1936, permite até a substituição das direcções dos organismos corporativos e a ingerência clara do Governo nas opções políticas dos grémios, com sanções para os eventuais infractores.

AS FEDERAÇÕES E AS UNIÕES

Os organismos intermédios da organização corporativa, tal como definidos pela legislação de Setembro de 1933, são as Federações e as Uniões. Embora se encontrassem previstas, a verdade é que não se generalizaram as formas de organização corporativa intermédia nas primeiras décadas do regime. No entanto, ao abrigo do decreto-lei n.º 23 049 foram,

desde logo, criados alguns organismos obrigatórios na área patronal, em domínios em que a coordenação dos sectores o impunha, como foi o caso da fileira do vinho, conservas de peixe e do trigo, entre outros exemplos possíveis (Lucena, 1976).

Seria necessário esperar por 1947, ano da publicação do decreto-lei n.º 36 681, datado de 19 de Dezembro, para a consagração do regime jurídico geral das federações dos Grémios da Lavoura. Estas podem ser criados por iniciativa dos interessados ou do Governo, que tem a incumbência de aprovar os estatutos. Estes documentos internos são tipificados no texto do decreto, não sendo deixada grande margem negocial às partes. As eleições dos dirigentes não carecem de homologação por parte das Corporações, mas o Ministro da Economia pode nomear um delegado junto de cada federação, com direito de veto a respeito de todas as deliberações, com efeito suspensivo até decisão ministerial, o que ilustra todo o controlo a que estes organismos estavam sujeitos.

Tirando os casos pontuais, que mencionámos acima, de organização corporativa intermédia da área patronal e o caso dos Grémios da Lavoura, que se multiplicaram a partir de 1947, a verdade é que não há generalização de federações e uniões de organismos corporativos primários, seja de sindicatos – as federações e uniões sindicais são a excepção –; seja das Casas do Povo, em que a legislação apenas o permite a partir de 1957³⁹. Há, porém, uma situação de precoce federação que é a das Casas dos Pescadores, que ocorre logo em 1937, por opção do Governo, que cria a Junta Central das Casas dos Pescadores, que fica adstrita directamente ao Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social (Garrido, 2010, p. 214).

Nos casos em que chegaram a existir, a tendência dominante foi a de conjugar, nas federações e uniões, funções de dois géneros, as político-representativas e as técnico-económicas (Lucena, 1978, p. 713), como ocorria também nos organismos primários de âmbito patronal. Todavia, não pode falar-se de um padrão único de actuação deste tipo de organismos, cuja prática foi quase sempre casuística e construída em face dos sectores ou áreas de actividade em que foram criados.

39 Decreto-lei n.º 41 286, de 23 de Setembro de 1957.

OS ORGANISMOS DE COORDENAÇÃO ECONÓMICA

Os organismos de coordenação económica não fazem parte da hierarquia corporativa, mas ocupam um espaço na intermediação entre Estado e organismos corporativos, pelo que Manuel Lucena (1976) os associa aos organismos anteriores. No início do regime, a sua criação foi justificada pela incipiência da organização corporativa: o Estado deveria actuar com determinação, esperando-se que, com o decurso do tempo, se tornasse desnecessária essa acção. Este protagonismo do Estado, que se supunha transitório, inscreve-se também numa lógica de travagem no erguer das instituições, num tempo de resistências e reacções hostis à disciplina corporativa (Garrido, 2010, p. 157).

O diploma que marca a disciplina legal dos organismos de coordenação económica é de 1936 (decreto-lei n.º 26 757, de 8 de Julho), embora haja organismos criados antes da publicação do diploma. O ministério responsável é o do Comércio e da Indústria, que cria os organismos com o objectivo de “coordenar e regular superiormente a vida económica e social das actividades ligadas aos produtos de importação e exportação”. Podem ser de três tipos: as comissões reguladoras, que “condicionam a importação de harmonia com as necessidades de produção da Metrópole e das Colónias”; as juntas nacionais, que devem “desenvolver, aperfeiçoar e coordenar as actividades da produção do comércio nacional em ordem à maior expansão da produção portuguesa”; os institutos dirigem-se às actividades de exportação, mas no caso em que haja prévia organização corporativa. Os grémios, federações e uniões das áreas em que existam organismos de coordenação económica estão a eles sujeitos, devendo obedecer às suas determinações sob pena de sanções várias, que podem ir de simples multas até à proibição do exercício da actividade.

Ao contrário dos propósitos da ideia fundadora do sistema de organização social e político previsto na Constituição de 1933, em que haveria livre adesão e auto-governo por parte dos organismos corporativos e independência dos poderes públicos, a existência dos organismos de coordenação económica, na prática, significa que o Estado interveio estreitamente, condicionando ou suprimindo a autonomia das partes (Lucena, 1978, p. 822).

Estes organismos foram também agentes privilegiados da política de condicionamento industrial que o Estado Novo instituiu, primeiro transitoriamente, por causa da crise económica mundial (decreto-lei n.º 19 354, de 3 de Janeiro de 1931), depois tornando-se

definitivo (lei n.º 1956, de 17 de Maio de 1937) e mais tarde reforçado (lei n.º 2025, de 11 de Março de 1952).

A CÂMARA CORPORATIVA

Finalmente, temos o nível superior dos organismos corporativos, as Corporações e a Câmara Corporativa. Embora previstas na lei desde 1933, as Corporações só vieram a ser instituídas em 1956, pelo que serão analisadas mais tarde. A Câmara Corporativa existe desde 1933, a par da Assembleia Nacional, reflectindo a natureza compromissória do regime e da própria Constituição: se a primeira é o reflexo necessário de um Estado que se proclama corporativo, uma vez que “só através da representação dos elementos estruturais da Nação em que os indivíduos se valorizam socialmente pode ser obtida a expressão genuína do interesse geral e a imagem fiel da sociedade política” (Caetano, 1957, p. 110), a segunda é considerada “representante unitária da Nação” que a elegeu, instituição de tradição demoliberal e que vinha desde 1820.

Uma vez que as Corporações só surgiram a partir de 1956, a Câmara Corporativa, que as representaria, funcionou “em versão provisória” durante mais de vinte anos, nos termos constitucionais e nos estabelecidos pela sua lei orgânica, o decreto-lei n.º 29 111, de 12 de Novembro de 1938. A designação dos procuradores era feita por nomeação do Conselho Corporativo, no caso da representação dos interesses de ordem administrativa; por inerência a certos cargos cujos titulares, só por o serem, deviam ter assento na Câmara; por nomeação por parte de entidades a quem se queria deixar o processo de designação interna dos seus procuradores e por eleição pelas corporações (quando viessem a ser criadas) ou pelas federações ou uniões de sindicatos, grémios ou casas do Povo. A designação dos procuradores era feita ao mesmo tempo das eleições para a Assembleia Nacional, fazendo-se coincidir as duas legislaturas.

Os poderes da Câmara Corporativa foram sempre muito exíguos. De órgão consultivo, com um lugar subalterno e apagado junto da Assembleia Nacional (Caetano, 1957, p. 109), pela versão original da Constituição de 1933, passa em 1935, pela lei de revisão n.º 1 885, a órgão consultivo do Governo para elaboração de decretos-lei ou de propostas de lei a apresentar à Assembleia, podendo nessa qualidade funcionar no intervalo das sessões legislativas ou durante a sua interrupção. Na revisão constitucional de 1951, foi atribuída aos procuradores a faculdade de apresentarem um “projecto de sugestão ao Governo”.

A Câmara Corporativa, que deveria ocupar um lugar central na “República unitária e corporativa” (art.º 5 da Constituição), tinha um lugar secundário no espectro político, de consulta, na maioria dos casos, facultativa e os seus pareceres não eram, em caso algum, vinculativos. A sua própria existência, porém, constituía uma forma de legitimação do poder político autoritário, que se inscrevia na doutrina corporativa. E as funções desempenhadas vão muito para além da sua “produção” material: inscrevem-se numa lógica de tecnicização da decisão e de consulta às organizações; promovem a cooptação e integração de segmentos importantes da sociedade portuguesa, como sejam as elites universitárias, e “reciclam” elites políticas; cumprem desígnios de compromisso – o envio para parecer, ainda que não se venha a atender o seu teor, constitui uma forma proto-negocial e de compromisso entre actores (Ferreira, 2009).

O CONSELHO CORPORATIVO

Existe ainda um órgão de cúpula do funcionamento do sistema corporativo, a cuja hierarquia não pertence. Trata-se do Conselho Corporativo, uma espécie de Conselho de Ministros restrito, do qual fazem parte, além do Presidente do Conselho, que preside, um conjunto de Ministros e o Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social, e dois professores das Universidades de Coimbra e Lisboa que tenham regido o curso de Direito Corporativo. Este Conselho é o órgão superior da organização corporativa, tal como definido no decreto-lei n.º 24 362, de 15 de Agosto de 1934, e tem como funções estudar “os grandes problemas da reforma do Estado que derivam da organização corporativa” e “imprimir unidade de acção aos serviços públicos” a fim de que a reforma se concretize.

O papel desempenhado por este Conselho não se confinou ao desenvolvimento das competências que decorrem do decreto-lei que o instituiu. Ocupou-se das grandes questões mas também do quotidiano da vida corporativa, tomando decisões a todos os níveis, o que revela o peso preponderante que o Estado e o Governo tiveram no rumo da organização (Lucena, 1976).

Dando relevo ao seu enquadramento jurídico, percorremos sinteticamente a evolução da organização corporativa nas primeiras duas décadas do regime, elemento central do “Estado Novo laboral”. Embora de natureza compromissória, o quadro definido pela Constituição de 1933 e textos para-constitucionais de Setembro desse ano era razoavelmente claro sobre a natureza e objectivos do sistema corporativo que se pretendia instituir. A prática mostra,

porém, as dificuldades de criação do sistema, num país pouco estruturado em matéria associativa, com grandes fragilidades sociais e económicas; com um Governo que pretende tudo controlar, substituindo-se à iniciativa corporativa, que sobrepõe muitas vezes a resolução casuística dos problemas à definição clara das regras do jogo e que parece crer cegamente no poder demiúrgico da lei, parecendo ignorar que a mudança social não se faz por decreto.

Apesar de todas as complexidades, torna-se claro que, entre os discursos oficiais do regime sobre a evolução do sistema e a prática havia uma enorme distância. Todavia, se oficialmente existia unanimidade acerca dessa evolução, a verdade é que havia consciência de que nem tudo corria bem. Passamos da voz de Teotónio Pereira, com a qual abrimos este ponto, para a de Marcelo Caetano. Ao longo da sua vida pública grande defensor da doutrina corporativista, por várias vezes expressa a sua preocupação ao Presidente do Conselho sobre a concretização do sistema, de que se apresentam dois exemplos, do tempo em que exercia funções como Comissário Nacional da Mocidade Portuguesa:

“Já mais de uma vez nestes últimos tempos tenho tido a tentação de escrever a V. Ex.^a sobre o estado moral do País e em especial acerca da marcha da Revolução Corporativa nos seus aspectos social e económico (...). Mas entretanto as coisas pioram, a doutrina caminha para um descrédito irremediável (...). Por isso os remédios necessários não são puramente de ocasião. Ou o Governo todo perfilha e pratica a doutrina ou perdemos a partida. Não pode continuar a viver-se em regime de ministros com opiniões pessoais e políticas divergentes: corporativistas alguns, outros anticorporativistas, indiferentes os restantes. Não é um simples subsecretário de Estado que pode instaurar a Ordem Corporativa: tem de ser todo o Estado a colaborar com a Nação” (carta de 19 de Junho de 1942, in Antunes, 1994, pp. 104-105).

“Eu, por exemplo, já tenho vergonha de falar em corporativismo. V. Ex.^a vai sobressaltar-se e pensar: “este homem não tem senso comum! E os contratos colectivos? E as caixas de previdência? e as casas económicas? etc.” Mas V. Ex.^a sabe tão bem ou melhor do que eu que o corporativismo não é apenas a concessão de uns tantos benefícios ao operariado, com ar de generosa outorga do Poder. E a verdade é que não há espírito corporativo, está incompleta e desacreditada a orgânica corporativa e alienámos de nós a confiança de patrões, operários – e juventude. Falhanço. Falhanço puro, por mais que lhe digam outra coisa, por falta de acção contínua e oportuna” (carta de 10 de Fevereiro de 1944, in Antunes, 1994, p. 118).

Entre a concepção do sistema, em 1933, e a sua paulatina concretização, há mais descoincidências que acertos, como testemunha o desencanto de Marcelo Caetano. Ainda assim, e apesar das dificuldades organizativas, ao longo destas décadas iniciais do Estado Novo deu-se um processo crescente de submissão de matérias sócio-laborais à esfera jurídica, o que constitui, apesar da exiguidade de resultados, um avanço nos direitos dos trabalhadores e da chamada “questão social”.

O campo jurídico-laboral

O espírito e a letra dos documentos fundadores do sistema corporativo português, a Constituição e o Estatuto do Trabalho Nacional, desenhavam uma sociedade onde a luta de classes se dilui ou apaga e impera a harmonia entre a propriedade, o capital e o trabalho, que resulta de desempenharem uma função social e deverem fazê-lo em regime de cooperação económica e solidariedade. O papel do Estado como árbitro e interventor na dinâmica social consta, desde logo, desses documentos fundadores, mas aprofunda-se, na prática, com a evolução decorrida nas primeiras duas décadas.

Nessa sociedade harmónica, assente nos corpos orgânicos que constituiriam a Nação e o Estado, as regras de funcionamento das relações laborais deveriam emergir da negociação colectiva, através de contratos e acordos colectivos de trabalho, intervindo o Estado apenas e só para corrigir desequilíbrios. Embora não existam estudos extensivos sobre a negociação colectiva no Estado Novo, sabe-se que o seu alcance foi diminuto em número de instrumentos celebrados e em número de trabalhadores abrangidos⁴⁰, como o demonstram claramente os trabalhos de Manuel Lucena (1976 e 1976a), Fátima Patriarca (1995) e Francisco Martinho (2002). Conhece-se também o controlo exercido pelo Governo, através da comunicação prévia obrigatória dos projectos de convenções colectivas ao Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência, com intuito consultivo, e a obrigatoriedade de homologação posterior por parte do Subsecretariado de Estado das Corporações, o que, na prática, significava uma ausência de autonomia da negociação colectiva face às posições governamentais.

Durante o longo período do Estado Novo, do ponto de vista da regulação jurídica em matéria de negociação colectiva, há uma fronteira a assinalar. Trata-se do decreto-lei n.º 36 173, de 6 de Março de 1947, que já mencionámos anteriormente. Até então, a lei aplicável era a Constituição e o Estatuto do Trabalho Nacional e ainda alguma legislação de carácter geral, com normas vagas, que deixavam à prática a definição do conteúdo das relações colectivas e autorizavam o Governo a uma intervenção permanente e constante. A partir desse decreto, abria-se uma nova etapa de organização do mundo do trabalho: a negociação salarial voltou a depender exclusivamente das partes interessadas e determinava que os textos dos contratos fossem aprovados pela assembleia ou conselho geral dos grémios, para evitar acordos assinados contra a vontade da maioria dos patrões. O Estado deveria

40 Basta referir o facto de, durante o Estado Novo, a maioria da população activa se ocupar na agricultura e de, neste sector, não ter havido negociação colectiva.

intervir o mínimo possível em matéria de definição de condições de trabalho, passando os despachos de salários a ter carácter excepcional (Martinho, 2002).

Esta alteração de rumo do processo corporativo (Patriarca, 1995; Martinho, 2002), vai ao encontro da pureza de princípios original, porquanto pressupõe um maior respeito pela autonomia das partes e uma menor visibilidade do Estado, mas contraria a prática instituída, em que o poder público se empenha em construir uma política social, colocando-se numa posição de defesa dos trabalhadores, contra as expectativas do patronato, nomeadamente na defesa da aplicação da legislação que foi sendo criada.

Deixemos a negociação colectiva. O seu peso foi diminuto e, mesmo nos sectores onde existiu, a definição das condições de trabalho foi casuística, não sendo possível, sem uma investigação que ainda não foi feita, caracterizar a sua influência na evolução do mundo do trabalho no período do Estado Novo. Por outro lado, as normas resultantes de processos negociais poderiam ir além da letra da lei, mas não podiam derrogar os seus princípios, pelo que, para encontrarmos um denominador comum, normativo, da regulação laboral temos de ir à procura da legislação. É o que faremos em seguida.

Com todas as cautelas – para não se confundir com o Estado demoliberal republicano que legislava abundantemente⁴¹, mas com reduzida aplicação prática, e para não parecer que estava a substituir-se à vontade das partes organizadas corporativamente⁴², a verdade é que entre 1934 e 1937 surge um conjunto de legislação sobre matérias fundamentais, que na essência permaneceria intacto até aos anos 1960, nalguns casos início da década de 1970. Falamos de cinco diplomas: o decreto-lei n.º 24 402, de 24 de Agosto de 1934, sobre o horário de trabalho, que inclui algumas disposições sobre trabalho de mulheres e menores; a lei n.º 1 884, de 16 de Março de 1935, sobre a previdência corporativa; o decreto-lei n.º 25 701, de 1 de Agosto de 1935, sobre a fixação de salários mínimos; a lei n.º 1 942 de 27 de Julho de

41 “Ninguém ignora que nesta matéria se legislou entre nós quase sem outra preocupação que não fosse a de dar satisfação a compromissos assumidos em horas de vida perturbada. Mas tal processo, acrescido da defeituosa orientação de generalizar e uniformizar em excesso, e ainda de sobrepor sem reservas o social ao económico, trouxe como consequência uma aplicação por via de regra muito irregular, e não raro dos efeitos desta orientação resultaram inconvenientes pesados para o interesse geral” (preâmbulo do decreto-lei n.º 24 402, de 24/8/1934).

42 “Tem o Governo procurado até ao presente momento exercer acção indirecta junto das entidades patronais tendente a provocar a resolução dos problemas do trabalho pelos próprios interessados, de harmonia com os princípios de direito corporativo. Assim o permitem, com efeito, as disposições legais em vigor e assim o impõe a política de reintegração da iniciativa privada através de organismos corporativos, competentes e responsáveis” (preâmbulo do decreto-lei n.º 25 701, de 1/8/1935).

1936, sobre acidentes de trabalho e doenças profissionais e a lei n.º 1 952, de 10 de Março de 1937, sobre o contrato de trabalho. Vamos percorrê-los, de forma breve, neste ponto; a eles voltaremos sob uma perspectiva temática na segunda parte deste trabalho.

O HORÁRIO DE TRABALHO

O decreto-lei sobre horário de trabalho é o primeiro deste conjunto. O seu preâmbulo é todo ele uma auto-justificação: remetendo para o Estatuto do Trabalho Nacional, define como “processo corrente” o estabelecimento de horários de trabalho por acordo entre Grémios e Sindicatos Nacionais e que o “Estado não terá, de futuro senão de fixar limites máximos ou definir regras suficientemente elásticas”, mas refere:

“O que porém não pode deixar de resultar da intervenção do Estado, neste domínio, é a definição firme e consciente da sua posição em face de certos aspectos do problema económico-social e o respeito que a todos os interessados devem merecer as medidas que venham a ser adoptadas (...). Não se compreende que se procure impor uma certa disciplina à vida económica nacional, reprimir concorrências dementadas, condicionar o desenvolvimento das indústrias ou limitar por qualquer forma a produção, sem que se façam observar umas tantas regras sobre o horário de trabalho (...). Por outro lado, o menosprezo sistemático pelas regras estabelecidas, o abuso das horas extraordinárias não remuneradas, a privação de descanso semanal, o envilecimento dos salários derivado da concorrência desregrada criam no espírito dos trabalhadores um sentimento de amargura que não concorre para consolidar a paz social”.

Impõe-se, pois, a intervenção do Estado na definição das referências mínimas, que são sinteticamente as seguintes: o horário de trabalho do pessoal dos estabelecimentos comerciais e industriais não pode ser superior a 8 horas e o dos empregados de escritório não pode exceder 7 horas; os profissionais da hotelaria e afins também estão abrangidos pela lei (anteriormente eram considerados domésticos, ficando de fora do âmbito de aplicação da lei); por motivos de salubridade, higiene social ou condicionamento económico pode haver redução do horário por lei ou resolução corporativa, pode haver aumento por resolução do Governo em circunstâncias excepcionais e por razões de interesse público; o trabalho extraordinário é pago com uma percentagem de 50% além da remuneração normal; o dia de descanso semanal, obrigatório, será ao domingo, e só excepcionalmente e por motivos fundamentados poderá deixar de sê-lo, sendo da competência das câmaras municipais essa fixação, sujeita a aprovação do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência; a idade mínima para trabalhar é os 12 anos completos; mulheres e menores de 16 anos não podem fazer trabalho nocturno, a menos que haja autorização do INTP ou do Governo, em casos devidamente fundamentados.

De fora do âmbito de aplicação deste decreto ficam os trabalhadores rurais e os domésticos, o que considerando a ocupação intensiva da mão-de-obra na agricultura e o conceito lato de trabalhador doméstico, que abrangia todos aqueles que serviam directamente os patrões, em casa ou na sua esfera (motoristas, porteiros...), nos dá uma ideia do volume dos não abrangidos pela lei. Mas ficam também de fora, de acordo com o art.º 1, parágrafos 4 a 6, os estabelecimentos comerciais dos pequenos centros e estabelecimentos industriais de carácter marcadamente rural, e a construção e reparação de vias de comunicação, desde que devidamente autorizados pelas autoridades públicas e ainda as obras de construção civil de carácter doméstico ou agrícola situadas em áreas rurais. Pode também ser requerida às autoridades a dispensa da aplicação da lei a pessoas que exerçam cargos de confiança, direcção ou fiscalização e a “indivíduos empregados em estabelecimentos de pequena categoria que estejam ligados aos respectivos patrões por laços de parentesco muito próximos” (art.º 3). Aos funcionários públicos também não se aplicava o decreto, mas por serem objecto de normativos específicos.

Apesar da imensa mole de trabalhadores que ficava de fora do âmbito deste normativo e daqueles, muitos, que a própria lei previa a possibilidade de ficarem excluídos do regime jurídico, e apesar da exiguidade dos “direitos”, a verdade é que a aplicação deste decreto foi objecto de grande e violenta contestação, como nos relata Fátima Patriarca (1995, pp. 351-452). Dois anos depois, a 24 de Agosto de 1936, o decreto-lei n.º 26 917 vem alterar algumas disposições do decreto anterior⁴³, em resposta às pressões sindicais e patronais, sendo porém mais favorável aos trabalhadores que aos patrões, o que poderá compreender-se face ao posicionamento destes últimos perante a autoridade do Estado e ao pouco empenho revelado na sua organização corporativa, mas também a situação internacional e a eclosão da guerra civil de Espanha (Patriarca, 1995, p. 452).

Apesar de várias vezes anunciada a sua revisão, a verdade é que este regime jurídico do horário de trabalho, de 1934, alterado em 1936, só será substituído pela entrada em vigor dos decretos-leis n.º 49 408, de 29 de Novembro de 1969 e n.º 409/71, de 27 de Setembro, já nos anos 1970.

43 O decreto fixa que o montante das multas por infracção ao horário de trabalho deixa de ser rígido, devendo ser fixado pelo juiz que o graduará, alteração favorável aos patrões. No entanto, o que estes vinham contestando prendia-se com a intervenção dos fiscais e os enormes poderes do INTP, que até saíram reforçados, e com a flexibilização do regime jurídico em vários pontos, que não aconteceu. Quanto aos sindicatos viram satisfeitas as suas reivindicações, designadamente aumentando-se o limite etário para trabalho nocturno para os 18 anos e dando mais garantias contra o despedimento por causa relativa a questões de horário de trabalho (cf. Patriarca, 1995, pp. 449-451).

A PREVIDÊNCIA CORPORATIVA

O segundo normativo a considerar é a lei n.º 1 884, de 16 de Março de 1935, que estabelece as bases da previdência corporativa, na sequência do disposto pelo art.º 48 do Estatuto do Trabalho Nacional, que vimos atrás e que define a progressividade do sistema, a incumbência da iniciativa aos organismos corporativos, a responsabilidade partilhada entre patrões e trabalhadores no financiamento e a supervisão do Estado. A lei não define o que é previdência, antes fazendo um reconhecimento das instituições de previdência, classificando-as em quatro tipos: as instituições de previdência dos organismos corporativos (em que se incluem as caixas sindicais de previdência, as caixas de previdência das Casas do Povo e das Casas dos Pescadores); as caixas de reforma ou de previdência; as associações de socorros mútuos e as instituições de previdência dos servidores do Estado e dos corpos administrativos. Estes dois últimos tipos de entidades continuariam a reger-se pela respectiva legislação especial.

As caixas sindicais de previdência derivam da iniciativa dos Grémios e Sindicatos Nacionais – não são, pois, sindicais, como a designação poderia fazer supor – e suas Federações, competindo ao Estado estabelecer ou sancionar a forma de contribuição de patrões e trabalhadores. Os riscos que visavam proteger eram a doença, invalidez, desemprego involuntário e a velhice, através da atribuição das pensões de reforma. Já as caixas de reforma ou de previdência (2º tipo), ligadas a uma profissão, actividade ou empresa, “destinam-se a proteger os beneficiários contra os riscos de doença, invalidez e a garantir-lhes pensões de reforma”. Não se prevêem subsídios de sobrevivência. Ficam de fora do esquema previdencial os acidentes de trabalho e doenças profissionais, que veremos em seguida e que foram objecto de lei em 1936; os abonos de família, que tiveram um tratamento à parte⁴⁴; e ainda o desemprego involuntário que ficou de ser regulado em diploma especial que nunca seria publicado.

Mais à frente, em sede de análise temática da legislação, desenvolveremos este tema. Por agora, interessa-nos sublinhar que a organização corporativa cria, financia e administra a previdência, de acordo com os documentos fundadores desta área, o Estatuto do Trabalho Nacional e a lei n.º 1 884, de 1935. Com as dificuldades e complexidades da montagem da organização corporativa são de antever as hesitações no estabelecimento dos regimes

44 Vd. o decreto-lei n.º 33 512, de 29 de Janeiro de 1944. Na segunda parte deste trabalho, no capítulo sobre protecção social, veremos brevemente o regime do abono de família como prestação social.

previdenciais, que se desdobram em vários planos: por um lado, as instituições de previdência dos organismos corporativos tiveram um desenvolvimento desigual, não abrangem percentagens análogas das populações a que se destinam e não cobrem os mesmos riscos; por outro lado, as prestações são fracas, mesmo ridículas, mas os seus beneficiários são apesar de tudo uns privilegiados face à maioria que nada tem (Lucena, 1976, p. 391).

Apesar destas dificuldades, ao longo das décadas de 1940/1950, embora modestamente, subiu o número de abrangidos, os riscos cobertos e os montantes de indemnização previstos, num processo que significou o envolvimento do próprio Estado, à razão inversa da incapacidade da autonomia corporativa em gerir o sistema e que culminaria com a reforma da Previdência Social de 1962, operada por via da lei n.º 2115 de 18 de Junho de 1962, após longos anos de preparação e estudos (Carolo, 2006).

SALÁRIOS MÍNIMOS

Ainda do ano de 1935 é o decreto-lei n.º 25 701, de 1 de Agosto, que dispõe sobre salários mínimos⁴⁵, autorizando o Subsecretário de Estado das Corporações a estabelecer salários mínimos sempre que se verifique a baixa sistemática dos salários como consequência de concorrência desregrada em qualquer ramo de comércio ou indústria ou que aqueles desçam abaixo de uma taxa razoável. Indo claramente contra o espírito do Estatuto do Trabalho Nacional, ao prever a ingerência do Estado na fixação salarial, que deveria decorrer dos mecanismos corporativos, o legislador justifica-se no preâmbulo:

“Segundo o Estatuto do Trabalho Nacional, o ordenado ou salário, em princípio, tem limite mínimo, correspondente à necessidade de subsistência. E estabelece-se mais que o salário não está porém sujeito a regras absolutas, devendo como norma ser regulado, quer pelos contratos colectivos, quer pelos regimentos corporativos, em conformidade com as necessidades normais da produção, das empresas e dos trabalhadores e também do rendimento do próprio trabalho (...). Prevê-se todavia que num ou noutro caso as soluções corporativas não venham a verificar-se com a urgência que as circunstâncias exijam. Se, a despeito das facilidades asseguradas pela lei, as entidades patronais revelarem menos interesse pela sua organização ou tiverem dificuldade em provocar entendimentos colectivos destinados a regularizar o problema dos salários, e se por outro lado a política de envilecimento destes últimos ameaçar provocar a desordem na produção e a miséria das classes trabalhadoras, é evidente que o Governo deve

45 Impõe-se referir que este normativo tem uma natureza diferente dos outros que estamos a percorrer. Na verdade não define direitos na área sócio-laboral como os demais, mas constitui uma “norma habilitante” para a intervenção estatal na definição salarial, que foi uma constante, apesar de ter assumido contornos diferenciados ao longo do tempo. Consideramos esta legislação como fazendo parte do núcleo duro por contrariar, por via expressa, a regra corporativa da negociação salarial entre as partes, pondo a claro o papel central do Estado.

intervir ou estar pelo menos habilitado com os poderes necessários para se substituir à iniciativa privada desde que esta falhe em absoluto”.

Anos mais tarde, em 15 de Abril de 1943, foi publicado o decreto-lei, n.º 32 749, que, na sequência desta legislação de 1935, pelo qual o Ministro das Corporações e Previdência Social pode regular, sempre que o exijam os “interesses superiores da economia e da justiça social”, por despacho ou portaria, as condições de trabalho e a sua remuneração, fixando limites aos ordenados e salários.

OS ACIDENTES DE TRABALHO E DOENÇAS PROFISSIONAIS

A regulação dos acidentes de trabalho e doenças profissionais faz parte do núcleo legislativo inicial do “Estado Novo laboral”, tendo sido objecto da lei n.º 1 942, de 27 de Julho de 1936. O princípio de protecção às vítimas de acidentes de natureza profissional e a correspondente responsabilização das entidades patronais consta do Estatuto do Trabalho Nacional (art.º 49), que também impõe a obrigatoriedade patronal de “contribuir monetariamente para assegurar ao trabalhador ou ao respectivo sindicato os meios de o pôr a coberto do risco profissional”.

A lei n.º 1 942 dispõe que as entidades patronais têm responsabilidade sobre acidentes de trabalho e doenças profissionais que venham a ocorrer por via do exercício de funções profissionais por parte dos seus trabalhadores. No caso de a empresa ter mais de cinco trabalhadores deve fazer a sua transferência para entidade seguradora, ou caucioná-la, ou provar perante a Inspecção de Seguros que a sua capacidade económica garante suficientemente o risco tomado por conta própria. No caso dos estabelecimentos de menor dimensão, a responsabilidade é cometida à entidade patronal que pode, querendo, transferi-la para entidade seguradora.

A prestação de serviços (trabalho prestado a outrem sem submissão à sua autoridade, direcção ou fiscalização), o trabalho ocasional (que não implique o estabelecimento de relações habituais de patrão e empregado), o trabalho domiciliário (prestado em casa do trabalhador), o trabalho accidental (caso das pessoas que trabalhem habitualmente sós e que chamem pontualmente alguém para ajudar) não estão abrangidos por este regime, que se aplica apenas aos trabalhadores por conta de outrem, incluindo os do sector agrícola.

Os benefícios concedidos às vítimas de doenças profissionais, cuja lista se encontra anexa à lei, equiparam-se aos das vítimas de acidentes de trabalho, e incluem indemnizações por

morte aos herdeiros, indemnizações e pensões ao próprio no caso de incapacidade absoluta ou parcial, direito a assistência clínica e medicamentos, direito a aparelhos de prótese e ortopedia e à sua renovação normal e direito a readaptação ao trabalho, em caso de necessidade.

Esta legislação ia ao encontro das convenções n.ºs 17 e 18 da OIT que Portugal ratificara em 1929, cumprindo genericamente as obrigações nelas consignadas. Na prática, porém, desde que não houvesse um contrato de trabalho inequívoco, os eventuais acidentes ou doenças profissionais ficavam a descoberto, o que seria o mais comum dada a informalidade generalizada das relações de trabalho. Por outro lado, o facto de nas empresas até cinco trabalhadores, seguramente as mais numerosas, não existir a obrigatoriedade de seguro, determinava que a resposta patronal aos eventuais riscos ficasse limitada à sua capacidade e disponibilidade para o fazer.

Este regime jurídico, com alguns ajustes, manteve-se em vigor mais de trinta anos, até à entrada em vigor da lei n.º 2 127, de 3 de Agosto de 1965.

O CONTRATO DE TRABALHO

A lei n.º 1 952, de 10 de Março de 1937, estabelece as bases a que devem obedecer os contratos de trabalho. Trata-se de trabalho subordinado (correspondente a prestação de actividade profissional “sob as ordens, direcção e fiscalização da pessoa servida”), sendo-lhe equiparado o trabalho à peça ou tarefa.

Dispõe a lei que as cláusulas e condições dos contratos de trabalho, para além das normas mínimas que neste quadro se determinam e que são inderrogáveis, podem constar de contratos individuais e de acordos ou contratos colectivos, devendo estes ser aprovados pela tutela⁴⁶ e publicados no boletim do INTP.

Os trabalhadores podem ser “empregados”, auferindo um ordenado, desde que o seu esforço seja predominantemente intelectual ou que sejam colaboradores directos da entidade patronal, ou “assalariados”, auferindo um salário, que são aqueles cujo serviço “se reduz à simples prestação de mão-de-obra”. A remuneração mensal contempla, além da parte pecuniária, a que for paga em géneros, alimentação ou habitação, e ainda qualquer outra retribuição acessória com carácter de regularidade ou permanência.

46 Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social.

No que diz respeito ao direito a férias, a lei só o prevê para os “quadros permanentes”, distinguindo entre os empregados e os assalariados. No primeiro caso, as empresas que tenham pelo menos seis empregados ao seu serviço, devem conceder-lhes férias remuneradas de quatro, oito ou doze dias em cada ano civil, consoante tenham mais de um, três ou cinco anos de bom e efectivo serviço. No caso dos assalariados, as empresas que ocupem mais de vinte, devem conceder um período de férias de três ou seis dias, consoante tenham mais de três ou seis anos de bom e efectivo serviço. O direito a férias, ainda que exíguo, está condicionado à dimensão da empresa – pode nem existir de todo, se a entidade for de pequena dimensão –, à avaliação do trabalhador feita pela entidade patronal e à natureza das funções prestadas.

Se não houver prazo estipulado para o contrato, qualquer das partes pode livremente cessá-lo, independentemente de justa causa, desde que o faça, por declaração inequívoca, com antecedência de um mês, se o contrato tiver durado menos de três anos; dois meses se tiver entre três e dez anos; quatro meses se tiver entre dez e quinze anos; seis meses se tiver mais de quinze anos, no caso da iniciativa partir da entidade patronal. No caso da iniciativa de despedimento ser do empregado os prazos reduzem-se para metade. A falta deste aviso prévio, por parte de qualquer das partes, dá lugar a indemnização, no valor do ordenado correspondente ao prazo incumprido, mas apenas no caso em que não haja justa causa.

O conceito de justa causa é muito abrangente, incluindo moléstia contagiosa ou doença prolongada do empregado; ofensas à honra, dignidade e interesses de qualquer das partes; falência ou insolvência civil da entidade patronal, judicialmente verificadas, ou a sua manifesta falta de recursos para promover a exploração comercial ou industrial. No caso do empregado, acresce a necessidade de cumprir quaisquer obrigações legais incompatíveis com a continuação do serviço; a mudança do local de trabalho para onde não lhe convenha; a falta de pagamento do ordenado ou remuneração devidos. No caso da entidade patronal, acresce a manifesta inaptidão do empregado para o serviço ajustado; os vícios ou o mau procedimento do empregado ou a sua recusa a prestar o serviço indicado pela entidade patronal, nos limites das suas faculdades de direcção.

Este regime de cessação do contrato de trabalho é extensivo aos assalariados, desde que sejam quadros permanentes e tenham mais de dois anos de bom e efectivo serviço, adaptando-se contudo os prazos – sempre que a lei refira meses, no caso dos empregados, dever-se-á em semanas, no caso dos assalariados.

Apesar da exiguidade destes direitos – a férias, ou de protecção de despedimento – recorde-se que só se aplicam aos quadros permanentes das empresas, sem que a lei estabeleça qualquer critério para distinção dos trabalhadores eventuais, designadamente o prazo a partir do qual se passa a considerar o trabalhador como vinculado em definitivo à empresa em que trabalha. Há, todavia, outra excepção à cabeça – a lei aplica-se aos trabalhadores da indústria e do comércio, ficando de fora todos os que trabalhavam na agricultura e que eram a maioria da população activa.

Deve também referir-se a protecção da maternidade, única situação prevista na lei que se aplica também às trabalhadoras rurais. Refere a lei que as mulheres, empregadas ou assalariadas, têm direito a 30 dias de dispensa por ocasião do parto, sem que a entidade patronal possa denunciar o contrato. Se nessa ocasião tiverem prestado mais de um ano de bom e efectivo serviço têm direito a receber um subsídio de pelo menos um terço da sua remuneração mensal, a pagar pela empresa, cabendo à empresa provar que a mulher não é digna do mesmo (o facto de ser mãe solteira, por exemplo), que dele não carece por ter recursos próprios ou por receber apoio de outras entidades.

Finalmente, na esteira do Estatuto do Trabalho Nacional, define-se os termos em que fica protegido o posto de trabalho daqueles que vão prestar o serviço militar.

A lei n.º 1 952, de 1937, permaneceu em vigor durante mais de 30 anos, só tendo sido revogada pelo decreto-lei n.º 47 032, de 27 de Maio de 1966, de carácter provisório e pelo decreto-lei n.º 49 408, de 24 de Novembro de 1969, conhecido como a lei do contrato de trabalho (LCT).

Percorremos o núcleo central da legislação que define o “Estado Novo laboral” e que foi publicada logo entre 1934 e 1937. Estes normativos atravessaram as décadas de 1930, 1940 e 1950, só sendo revogados na fase tardia do regime, nalguns casos apenas nos anos 1970. Os direitos que concedem são um mínimo e muitas vezes não passou de teoria (Lucena, 1976). Por outro lado, a maior parte dos trabalhadores, por uma razão ou outra, ficava de fora do âmbito de abrangência da lei, como vimos.

A vida, porém, é muito mais rica do que a lei e as condições de trabalho foram evoluindo, às vezes por intervenção do poder, às vezes pela negociação colectiva, outras pela política de certos patrões ou pelas pressões do próprio mercado (Lucena, 1976). A doutrina e

as normas do direito do trabalho foram também evoluindo e acompanhando a realidade, muitas vezes também por pressão internacional, designadamente da OIT, do seu sistema normativo e da sua reflexão e prática, como veremos adiante, assegurando a transição para as novas leis que surgiriam durante os anos 1960.

3.2.4. Da década de 1950 até à queda do regime

A divisão do período do Estado Novo, do ponto de vista laboral, entre as duas primeiras décadas e o período de 1950 até ao final do regime, é aproximada e corresponde a um artifício, justificando-se por razões de ordem prática e de organização. Optámos, no entanto, por esta divisão tomando como elemento central, a nível interno, a publicação do decreto-lei n.º 36 173, em 6 de Março de 1947, que marca uma fronteira na organização do mundo do trabalho (Patriarca, 1995; Martinho, 2002), pelo menos do ponto de vista do seu enquadramento legal. Quanto à organização corporativa, assistimos a um renovar de forças, ao longo dos anos 1950, com o processo de criação das Corporações, que vinham dar sentido ao projecto iniciado formalmente em 1933, contrariando um sentimento, que então se expandia em vários quadrantes da sociedade portuguesa, de que o sistema corporativo se exaurira sem se completar.

Embora a década das mudanças seja a de 1960, sobretudo a partir da subida ao poder de Marcelo Caetano, a verdade é que a sua origem radica na década anterior, com as alterações sociais e económicas que o país, embora de forma lenta e progressiva, foi sofrendo. Preparava-se, segundo o discurso de alguns corporativistas desencantados com a marcha do sistema, sobretudo Marcelo Caetano, a passagem do Estado Corporativo para o Estado Social, visto como a evolução natural – na continuidade – do primeiro, que corresponderia à fase inicial do projecto.

Existindo, porventura, no entanto, tantas continuidades como discontinuidades entre as primeiras décadas e o período posterior, numa óptica interna, a verdade é que o pós-guerra e os anos que se lhe seguiram inauguram uma nova era para o regime português no contexto internacional. A nova ordem política mundial que emerge, e um novo Ocidente, assente em valores de liberdade e democracia, não vêem com bons olhos o regime autoritário português, que vai desenvolver esforços em várias sedes para evitar o seu isolamento e granjear apoios para a sua manutenção, numa dupla perspectiva: enquanto solução política suposta-

mente original, assente numa lógica corporativa, que tornaria inútil o esforço democrático e enquanto país plurirracial, que se estenderia como uma unidade do Minho a Timor e se considerava intrínseco e constitutivo da própria ideia de Nação.

A sobrevivência das colónias tornou-se, aliás, uma das questões centrais do regime, tendo sido a variável mais importante da política externa da ditadura. À medida que a cena internacional se foi tornando progressivamente mais desfavorável, o colonialismo substituiria mesmo o corporativismo no núcleo ideológico do Estado Novo (Pinto, 2008, p. 33). Os novos tempos, porém, ditaram nova terminologia: a revisão constitucional de 1951, operada através da lei n.º 2 048 de 11 de Junho, revoga o Acto Colonial, integra a matéria no texto da Constituição e transforma as colónias em províncias ultramarinas, convocando uma ideia de solidariedade entre a Metrópole e as várias províncias, em detrimento do binómio domínio/dependência implícito anteriormente.

Ao reflectir sobre o Estado Novo, Reis Torgal (2009) entende que, apesar de se dever faseá-lo, não se deve estabelecer qualquer distinção essencial entre os períodos que o regime viveu ao longo da sua existência. Assim, entende que esses períodos acompanham o que se passa na Europa e no mundo, sem que tenha havido saltos qualitativos fundamentais. Para este autor, pode falar-se de um primeiro período de formação ou consolidação, que vai de 1930 ao final da II Guerra Mundial; de um segundo que vai até à década de 1960, com a fundação da NATO, em que Portugal participou, a entrada na ONU em 1955, o processo de adesão à EFTA e a ligação à OCDE; de um terceiro, que corresponde basicamente à década de 1960 e à guerra colonial e finalmente de um quarto, de 1968 a 1974, o marcelismo, que corresponde ao final do regime.

Embora estejamos a falar especificamente do “Estado Novo laboral”, olhando para dentro do espaço nacional, a verdade é que não podemos ignorar o que se passava na ligação de Portugal ao mundo exterior. Tomando a perspectiva de Torgal, também no plano laboral o regime procurou afirmar-se no exterior, em busca de uma legitimação por via, designadamente, do estreitamento de relações com a OIT e da ratificação de algumas das suas convenções. Neste sentido, encontramos justificação para a divisão entre as duas primeiras décadas, que correspondem a um período de fechamento do regime ao exterior, em que apenas uma convenção foi ratificada⁴⁷, e uma segunda metade, a partir da década de 1950,

47 Tratou-se da convenção n.º 45, de 1935, sobre o emprego de mulheres em trabalhos subterrâneos, ratificada em 1937, de alcance profundamente limitado, como veremos adiante.

em que é despendido um enorme esforço para aceitação do país junto do fórum da OIT, com ratificação de 13 convenções a partir de 1956, como veremos em detalhe na segunda parte deste trabalho.

Embora sublinhando a artificialidade da divisão temporal escolhida, pensamos que fica justificado, através dos argumentos expostos, o seu sentido, quer numa perspectiva interna, quer externa, além dos evidentes propósitos de operacionalidade e de ordem prática que estão na base desta opção.

A evolução da organização corporativa

Os textos fundadores da organização corporativa, a Constituição e o Estatuto do Trabalho Nacional, vigoraram até à queda do regime, apesar das revisões que aquela sofreu, sem que, no entanto, tenha sido posto em causa o núcleo do sistema. No que diz respeito aos organismos primários sindicais, o decreto-lei n.º 23 050, de 23 de Setembro de 1933 manteve-se inalterado durante mais de 35 anos, tendo sido apenas parcialmente revogado pelo decreto-lei n.º 49 058, de 14 de Junho de 1969, que corresponde, na terminologia do legislador, à actualização da legislação sindical, em face da evolução interna e dos compromissos internacionais assumidos por Portugal sobre a matéria, designadamente a ratificação da convenção n.º 98 da OIT. Por outro lado, o decreto-lei n.º 49 212, de 28 de Agosto de 1969, regulou o regime jurídico das relações colectivas de trabalho, vinculando as partes à negociação e instituindo a possibilidade de recurso à arbitragem para pôr termo às situações de litígio, normativo que seria alterado e complementado pelo decreto-lei n.º 492/70, de 22 de Outubro.

OS SINDICATOS NACIONAIS E A ACTIVIDADE SINDICAL

A despeito desta imutabilidade da lei durante décadas, e para além do forte condicionamento por parte do Estado e do Governo às actividades sindicais, houve mudanças na actividade sindical. Por via da lei, desde 1933, os sindicatos organizavam-se por profissões, o que conduzia ao resultado prático da atomização, que convinha ao patronato (Lucena, 1976, p. 236). Em 1959, pelo decreto-lei n.º 42 522, de 23 de Setembro, admite-se que nos sindicatos se constituam “secções profissionais ou de actividades agrupando os associados pertencentes à mesma categoria profissional ou ao mesmo ramo de actividade”, o que conduz ao afastamento do programa inicial do sindicalismo por ofícios.

O mesmo sucede, por razão diversa, nos casos dos sectores mais modernos, em que não existe tradição de ofícios. Nestes casos, foi-se evoluindo para um sindicalismo de indústria (metalurgia, química, hotelaria), ou de ramo (banca e seguros). Noutros ainda, houve alargamento por via das uniões, destinadas a agrupar sindicatos semelhantes. A separação entre sindicatos de operários, empregados e técnicos foi também sendo ultrapassada, criando-se entidades mais abrangentes. Todas estas situações apontam para uma maior expressão sindical, contrariando o atomismo e espartilhamento inicial em entidades que uniam apenas aqueles que exerciam estritamente a mesma profissão.

De todas as formas as limitações são muitas. Desde logo, os sindicatos não estão nos locais de trabalho, o que é ilegal e firmemente contrariado pelo poder. As relações intersindicaais estão limitadas às que se estabelecem entre organismos intermédios – federações e uniões – de sindicatos idênticos e similares. As finalidades da acção sindical são o estudo e a defesa dos interesses profissionais nos aspectos moral, económico e social, estando excluídas liminarmente quaisquer actividades políticas, situação que permanece intacta desde 1933. Por outro lado, o intervencionismo do Estado é constante e a todos os níveis, com tutela directa do INTP e dependência dos organismos governamentais, primeiro o Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social, depois o Ministério que lhe sucedeu (Lucena, 1976).

As mudanças na lei sindical ocorrem apenas em 1969, em pleno período da chamada Primavera marcelista, embora a sua preparação levasse então já vários anos. Para além do contexto interno, da evolução económica e social que impeliu à mudança, este é uma das matérias em que a influência da OIT se fez sentir fortemente, por via da ratificação n.º 98 e das obrigações que gerou, mas também através das queixas apresentadas contra o Governo português ao Comité de Liberdade Sindical durante os anos 1960.

Limitar-nos-emos, por agora, a concluir que houve, em 1969, uma ténue abertura: deixa de haver homologação por parte do Ministro das Corporações das direcções sindicais regularmente eleitas, havendo apenas uma verificação das condições de elegibilidade; a intervenção do Ministro ou do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência para suspender ou destituir órgãos sindicais deixa de ser livre, tendo de passar por controlo judicial; a dissolução administrativa é dificultada; a filiação dos sindicatos nos organismos internacionais e a participação em reuniões por eles promovidas deixa de ser proibida.

Esta abertura, apesar de ténue e muitas vezes aparente, porque a estrutura do poder político e administrativo continuava controlando eficazmente a actividade sindical e a negociação colectiva, foi limitada, um ano depois, através do decreto-lei, n.º 502/70, de 26 de Outubro, que corresponde a um momento de agitação social que força os limites de tolerância do sistema (Lucena, 1976a, p. 71). É muito curioso que as normas que estreitam a abertura anteriormente concedida apareçam enxertadas num diploma que estende aos Grémios o regime da fiscalização jurisdicional dos actos dos seus dirigentes, de que falaremos abaixo. É desta forma que o legislador se justifica:

“Aproveita-se ainda a oportunidade para integrar as lacunas existentes na lei processual do trabalho, onde não estava especificamente prevista a tramitação dos processos de destituição de dirigentes que deixem de reunir os requisitos de elegibilidade e de transgressão às normas dos regimes jurídicos dos respectivos organismos, conferindo-se assim eficácia plena ao mencionado sistema de controlo jurisdicional” (do preâmbulo do diploma).

A suspensão preventiva continua a competir ao juiz, mas em termos tais que este não pode recusá-la desde que formalmente bem solicitada pelo Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência. Os fundamentos de uma eventual suspensão são formulados de forma vaga, onde cabe o que interessar. A jurisdicionalização dos conflitos entre o Ministério das Corporações e os organismos corporativos – estas normas do decreto (artigos 2 a 12) aplicam-se a toda a pirâmide corporativa e não só aos sindicatos – acaba sendo mitigada por esta legislação de carácter processual que condiciona fortemente a acção judicial com base em pressupostos administrativos. Na verdade, a legislação de 1969, que seria uma bandeira do regime, até junto da OIT, para fundamentar a sua abertura, perde sentido com esta operacionalização, constituindo uma fachada de modernidade que esconde uma realidade de controlo administrativo, que vinha dos primórdios do sistema.

Apesar da modernização trazida pelo período marcelista, através das novas leis que renovaram o estatuto dos sindicatos e da negociação colectiva, a verdade é que se estava muito longe da liberdade sindical e demasiado agarrado a uma longa prática de intervencionismo e controlo governamental dos parceiros sociais. Por outro lado, as dificuldades políticas vividas pelo regime que se aproximava do seu termo, agravadas pelas guerras de África, a emigração maciça e o problema do mercado de trabalho na então metrópole, a contestação social crescente, não constituíam o pano de fundo ideal para uma efectiva abertura sindical, com as consequências que dela emergiriam, mesmo que fossem genuínas as intenções de a pôr em prática.

AS CASAS DO POVO E AS CASAS DOS PESCADORES

O novo estatuto das Casas do Povo foi publicado em 29 de Maio de 1969, através da lei n.º 2 144, depois regulamentada pelo decreto-lei n.º 445/70, de 23 de Setembro, num contexto social marcado pela emigração maciça ao longo da década. Era necessário melhorar a vida dos campos para sustentar o êxodo e fixar os que ainda ali permaneciam.

O sentido desta reforma, que se anunciava como visando efectuar o mínimo de alterações indispensáveis ao regime que, na essência, vinha da origem, passava pelo desenvolvimento da previdência e da negociação/contratação colectiva, fins estavam atribuídos às Casas do Povo, respectivamente desde o seu início em 1933 e de 1938. Quanto à previdência rural, cujo nível foi sempre muito baixo, por falta de estruturas e meios, dá-se um passo tímido no caminho da integração dos esquemas previdenciais rurais no regime geral, que era bem mais favorável, e visto como um travão à fuga dos trabalhadores rurais para o estrangeiro e para as áreas urbanas. A nova lei determina que as Casas do Povo assegurem um “esquema especial de prestações”, que correspondia a um esquema mínimo já existente, assente na prestação de assistência médica e medicamentosa, subsídios de invalidez, maternidade e morte, a que agora acrescia o pagamento do abono de família, em ligação com as caixas sindicais de previdência⁴⁸. O caminho seria o alargamento, faseado, até ao regime geral, tal como previa a lei n.º 2 115, de 18 de Junho de 1962, que traçara as novas linhas orientadoras da previdência.

Quanto à negociação colectiva, que se pretendia dinamizar, a lei determina que a representação profissional seja assegurada pelas Casas do Povo, em ligação com as respectivas federações, às quais incumbia o papel principal nas relações com os Grémios. As competências específicas das Casas eram residuais: o recenseamento dos trabalhadores, a colaboração com os Grémios em iniciativas para a melhoria da situação da população agrícola e ainda o estudo das condições do trabalho nos campos.

Para cumprir estes dois objectivos, o legislador aproxima as Casas das caixas sindicais, para fins previdenciais, e das federações, para fins negociais, não lhes retira competências, mas de algum modo subestima a sua autonomia. Para assegurar uma representação profissional mais autêntica reorganizaram-se as relações entre patrões e trabalhadores, modelando o seu carácter misto.

48 Em 1957, com a criação das Federações das Casas do Povo, tinha-se retirado essa competência do nível primário, tendo sido devolvida em 1969.

Além de ter em vista estes objectivos, a lei n.º 2144 refere que as Casas do Povo deveriam obedecer às mesmas regras dos sindicatos. Como o decreto-lei n.º 49 058 veio a ser publicado depois (14 de Junho de 1969), é o decreto-lei n.º 445/70 que estende o regime dos sindicatos às Casas do Povo, no que toca a eleições, fiscalização, sanções e dissolução, bem como em matéria de relações internacionais, numa lógica de abertura característica da primeira fase do Governo presidido por Marcelo Caetano.

Quanto às Casas dos Pescadores, foram reguladas pelo decreto-lei n.º 48 506, de 30 de Julho de 1968, que revoga parcialmente a lei n.º 1953, de 1937, bem como o regulamento de 1950 (decreto-lei n.º 37 751, de 4 de Fevereiro). Este diploma precede os que viriam actualizar o regime das Casas do Povo e dos sindicatos, pelo que, apesar de esboçar uma evolução do regime inicial, não vai tão longe quanto esses outros. As alterações pretendem transformar as Casas dos Pescadores em verdadeiras associações, mas num modelo mitigado: a direcção passa a ser eleita, com excepção do presidente, que continua sendo o capitão do porto; prevê-se a existência de assembleias-gerais, reservadas aos sócios efectivos, mas dirigidas por um sócio contribuinte, armador ou proprietário de barcos de pesca, cuja designação é, contudo, feita pelos sócios efectivos e não pelos seus pares (Lucena, 1976a, p. 93; Garrido, 2010).

Criam-se conselhos consultivos de direcção, constituídos paritariamente, e permite-se a constituição de secções de actividade, destinadas aos sócios efectivos e que também têm funções consultivas. Estimula-se a participação e uma maior representatividade das Casas dos Pescadores, mas mantendo o seu carácter misto. Nada se diz sobre a transformação do controlo administrativo em controlo jurisdicional, solução que seria consagrada nos diplomas posteriores, mas também não se insiste em certas formas clássicas de controlo, como seja a homologação ministerial das direcções eleitas. Tudo aponta, pois, para uma maior representatividade e abertura, embora bastante tímidas, embora no plano da previsão legal, já que no plano prático nenhuma das mudanças se concretizou.

OS GRÉMIOS

A mudança na legislação sindical e das Casas do Povo forçou uma revisão do regime dos outros organismos, designadamente dos Grémios do comércio e indústria, como refere, de forma expressa, o legislador no preâmbulo do decreto-lei n.º 442/70 de 23 de Setembro, que vem servir dois objectivos: facilitar a constituição de Grémios, desde que patrocinada

por corporações e eliminar o sancionamento dos resultados das eleições, uma vez que já havia sido eliminado no caso dos sindicatos e Casas do Povo. Um mês depois (26 de Outubro), novo diploma, decreto-lei n.º 502/70, vem, à semelhança do que ocorria com os outros organismos com o processo de fiscalização da actividade dos corpos gerentes, substituir a fiscalização administrativa dos seus actos por um controlo jurisdicional, estabelecendo normas processuais para o efeito. No mesmo dia, pelo decreto n.º 503/70, a pretexto da abolição legal dos valores das quotas mensais dos produtores agrícolas associados dos grémios da lavoura, que passam a ser fixados pelos respectivos conselhos gerais, o legislador estende o regime das eleições dos dirigentes a este tipo de grémios, eliminando o seu sancionamento, não procedendo de igual forma, contudo, quanto à fiscalização dos actos dos seus dirigentes, que permanece de carácter administrativo.

AS FEDERAÇÕES E AS UNIÕES

Quanto aos organismos intermédios, as federações das Casas do Povo foram objecto de alteração legal aquando da revisão do regime dos organismos primários – lei n.º 2 144, de 29 de Maio de 1969 e decreto-lei n.º 443/70 de 23 de Setembro. Das federações é esperado que dinamizem o aparecimento de Casas do Povo para uma cobertura total do país, que orientem a negociação colectiva, que colaborem com as comunidades locais em matéria de acção social e ainda que representem as Casas federadas na corporação da agricultura. As competências em matéria de previdência rural foram-lhes retiradas, devendo agora cingir-se a acompanhar o seu desenvolvimento.

Não houve outras alterações legais parcelares ao regime jurídico das federações e uniões, mantendo-se a legislação inicial de cada uma. Já perto do final do regime foi publicado um normativo, o decreto-lei n.º 390/72, de 6 de Outubro, que definiu o estatuto geral dos organismos intermédios, harmonizando regimes, consagrando a iniciativa da sua constituição como atribuição dos organismos primários que lhes estavam na base e promovendo a sua articulação com as corporações e com os instrumentos de planeamento económico governamental.

OS ORGANISMOS DE COORDENAÇÃO ECONÓMICA

Os organismos de coordenação económica, embora não fazendo parte, como vimos, da organização corporativa, são, pela função que ocupam, associados aos organismos inter-

médios. Instrumentos directos da acção do Governo, seria expectável que, com a criação e dinamização da acção das corporações, a partir de 1956, se fosse registando um progressivo apagamento, uma vez que às corporações é que competia a ligação entre o Estado e as bases. Todavia, o tardio e lento desenvolvimento destes organismos superiores, por um lado, e por outro, o intervencionismo estatal que, em vez de abrandar, aumentou progressivamente, não autorizaram a diminuição do peso dos organismos de coordenação económica.

A legislação que instituiu as corporações, a lei n.º 2 086, prevê a articulação entre elas e os organismos de coordenação económica, designadamente dispondo que os órgãos representativos dos organismos de coordenação devam ser constituídos pelas secções das corporações correspondentes. No entanto, embora as direcções dos organismos fossem mistas, com as cúpulas designadas por nomeação ministerial, e o resto dos membros oriundos das actividades económicas, a verdade é que a autonomização dos ministérios nunca chegou a acontecer.

Em sentido inverso, dispôs o decreto-lei n.º 46 608, de 23 de Outubro de 1965, que os responsáveis dos organismos de coordenação económica tenham assento nos conselhos das corporações, embora a título consultivo. Mais tarde, a lei n.º 1/71, de 29 de Janeiro, na ausência de regulamentação da lei n.º 2 086, dispõe que os representantes das actividades económicas nas direcções dos organismos de coordenação sejam designados pelas corporações e faz coincidir os mandatos, de dois modos: o mandato dos representantes corporativos nos organismos de coordenação com os mandatos das corporações de onde passariam a ser oriundos e o mandato dos representantes das corporações nos órgãos consultivos dos ministérios com o dos órgãos que os designam (Lucena, 1976a, p. 98-99).

O peso dos organismos de coordenação económica é grande e proporcional à institucionalização do regime no plano económico: o Estado é onnipresente e intervém casuística e conjunturalmente para prevenir os efeitos da crise capitalista e para influenciar as relações sociais de mercado em proveito do regime (Garrido, 2010b). Caso o programa corporativo inicial se tivesse cumprido, os organismos de coordenação teriam perdido influência em detrimento dos corpos sociais da Nação e da sua organização; como assim não aconteceu, apesar da retórica do regime, estes organismos foram os instrumentos privilegiados de acção do Estado e do Governo nos vários sectores da economia, como o demonstram os trabalhos de Álvaro Garrido sobre a fileira das pescas e do bacalhau (2006, 2010).

AS CORPORAÇÕES

Constituindo a cúpula da organização corporativa, surgem pela mão do Estado a partir da lei n.º 2 086, de 22 de Agosto de 1956, mais de vinte anos depois da instituição do regime. As primeiras quatro surgem em 1957, duas em 1958 e em 1959, mas o sistema só ficaria completo em 1966 com a criação das corporações não económicas. O critério para a sua organização foi discutido amplamente, tendo ficado consagrado o da grande actividade ou função nacional (lavoura, comércio, indústria...), em detrimento de outros como o dos ramos produtivos, das categorias profissionais ou dos ciclos produtivos.

Embora na lei se autogovernem, não havendo entre os seus dirigentes representantes do Estado, a verdade é que o estatuto das corporações e os decretos-leis que as instituem, bem como os regulamentos internos por que se regem, uniformes e objecto de decretos governamentais, traçam regras rígidas de funcionamento e reservam ao Estado, ainda que indirectamente, um papel central. No desenho do sistema as corporações não podiam sequer definir o seu modo de funcionamento interno, o que é significativo.

As corporações são pessoas colectivas de direito público. Formadas pelos organismos intermédios, se existirem, podem ser constituídas directamente por representantes dos organismos primários, caso não haja nível intermédio. Não havendo qualquer organização, pode o conselho corporativo decidir sobre os representantes que hão-de fazer parte dos conselhos das corporações.

As suas atribuições são de natureza política (eleição de procuradores à Câmara Corporativa, representação e defesa dos interesses do sector), hierárquica (coordenação dos organismos corporativos que as compõem, julgamento de questões disciplinares), social (promoção e aperfeiçoamento da previdência social e das convenções colectivas) e económica (estudo dos problemas do sector, promoção do progresso técnico). Estas funções são normalmente desempenhadas com carácter consultivo. Podem também as corporações propor diplomas legais, mas o seu poder não é autónomo, devendo passar pelo Governo.

O controlo da actividade das corporações exerce-se em vários planos. Quanto aos seus dirigentes o controlo é indirecto, uma vez que só podem chegar a essa função os eleitos nos níveis primário ou intermédio, sujeitos ao controle administrativo prévio e homologação por parte do Governo. Mas cada corporação é assistida por um representante do Estado, que é nomeado pelo ministro das Corporações e deve opor-se a todas as deliberações

que considere prejudiciais e que ficarão suspensas até decisão do Conselho Corporativo, podendo até mandar suspender as discussões, a pretexto da necessidade de esclarecimentos complementares (Lucena, 1976, pp. 312-323).

As corporações, em lugar de serem a expressão máxima da Nação orgânica, foram, pelas limitações legais do seu estatuto e pelo controlo exercido pelo Estado, uma forma de legitimação das opções políticas tomadas pelo Governo. O seu tardio aparecimento forçou a adaptação da Câmara Corporativa, instituição que nascera com a instituição do sistema.

A CÂMARA CORPORATIVA

A Câmara Corporativa, que não é uma câmara das corporações porque é anterior e abrange outros interesses, designadamente políticos e administrativos, gerais e locais, deveria coordenar as referidas corporações e não lhe compete fazê-lo. Também não lhe compete legislar, sendo apenas ouvida. Estas funções, que deveriam justificar a sua existência como cúpula da organização, são exercidas pelo Estado directamente.

A sua lei orgânica inicial data de 1938, como referimos anteriormente, definindo três sectores: interesses económicos, culturais e morais; administrações locais e administração pública. Pelo decreto-lei n.º 39 442, de 21 de Novembro de 1953, renova-se a estrutura em ordem à criação das corporações que já se adivinhava, criando-se sete secções, com subsecções. A última definição da estrutura da Câmara é posterior à instituição das corporações e deve-se ao decreto-lei n.º 43 178, de 23 de Setembro de 1960: tem doze secções subdivididas, das quais oito correspondem às corporações económicas, num total de 185 representantes. O número dos procuradores designados pelo Estado, directa ou indirectamente, assegura o controlo da Câmara.

Em 1968, pelo decreto-lei n.º 48 618, de 10 de Outubro, foi criada uma secção permanente da Câmara, para funcionar nos intervalos das legislaturas, o que corresponde à função de aconselhamento técnico e sobretudo de compromisso prévio para a tomada de decisão política que anteriormente apontámos, na esteira da análise de Estêvão Ferreira (2009).

Ao contrário dos organismos primários que foram objecto de medidas legislativas no período marcelista, embora de alcance limitado, as corporações e a Câmara Corporativa não sofreram alterações no plano legal, o que não significa a imutabilidade das suas práticas e dos seus percursos. É conhecida a influência que as sessões da Câmara Corporativa tive-

ram na evolução da sociedade portuguesa, por via de novos procuradores que ali tiveram assento, revelando alguma capacidade de abertura do regime à crítica, mas a impossibilidade de uma verdadeira renovação na continuidade, como o demonstraram os desenvolvimentos posteriores e a sua queda em Abril de 1974.

Percorremos, em dois tempos, de forma breve e assente nos quadros jurídicos, a evolução da organização corporativa nacional. Embora a revolução corporativa não tenha acontecido de facto, a verdade é que as estruturas – incipientes, incompletas, não cobrindo, em alguns casos todo o território – que a deveriam sustentar permaneceram no tempo até ao final do regime. O intervencionismo estatal que se justificaria de início, para estimular a formação da organização corporativa, permaneceu e reforçou-se, sendo omnipresente na vida de todos os organismos, limitando e condicionando as suas opções. Há, pois, uma aparência de vida corporativa, na realidade dominada pelo Estado, política e administrativamente.

A permanência dos enquadramentos jurídicos dos órgãos corporativos quase até ao final do regime esconde mudanças da sua prática que reflectem, por sua vez, as mudanças sofridas pelo país. Depois do fechamento das primeiras décadas e dos reflexos do seu posicionamento durante a II Guerra Mundial, o país vive, a partir dos anos 1950, numa tensão internacional enorme, em defesa do seu *modus vivendi* político, num ambiente cada vez mais adverso, e do seu império colonial, que se considerava constitutivo da própria ideia da Nação portuguesa. A nível interno, a procura do desenvolvimento económico a partir do início da década de 1950, as guerras coloniais que se iniciaram em 1961, a emigração maciça e o êxodo rural para as áreas urbanas, o crescimento industrial da década de 1960, as mudanças culturais profundas, desenham um país muito diferente daquele que assistiu à instituição do regime dito corporativo, na década de 1930.

Se o país era outro, incluindo no plano laboral, e formalmente as instituições permaneciam idênticas, há que buscar, para além da lei, as evidências das mudanças. Sucessivas adaptações e interpretações das leis, decisões administrativas casuísticas, conquistas da negociação colectiva foram tornando possível a emergência de novas realidades sob o “manto diáfano” do quadro perene da Constituição de 1933 e do Estatuto do Trabalho Nacional.

A partir de 1947, com o decreto-lei n.º 36 173, já referido, há, pelo menos no plano das intenções, a ideia de um menor intervencionismo estatal no plano das relações laborais e negociação colectiva que se estabelecia entre os órgãos corporativos. Se era formalmente

assim, certo é que o controlo das partes era tão eficazmente assegurado pelo Estado a montante, que o resultado negocial não divergia em absoluto da que seria a vontade do poder ou a sua tolerância à mudança do *status quo* laboral.

O peso da negociação colectiva foi crescente ao longo da década de 1960. Se, por esta via, não se alteram as condições laborais mínimas previstas pela lei, que são inderrogáveis, embora muitas vezes incumpridas, a verdade é que através dela se podem estabelecer melhores condições de trabalho, desde que haja acordo entre as partes e o Governo, pelo papel que então desempenhava, se não opusesse. Embora nos faltem estudos sobre esta matéria, existem evidências fortes de que foi importante o movimento de melhoria das condições de trabalho com base em instrumentos colectivos de trabalho ou na negociação individual, assente no jogo do mercado. Desde logo, os preâmbulos da legislação que viria a ser publicada na segunda metade da década sublinham que, embora se passe das leis de 1930, e dos direitos nelas estabelecidos, para as novas leis, o enorme salto legal não corresponde a um salto real, porquanto a realidade laboral se desenvolvera com base na negociação colectiva, bem como na evolução da doutrina e jurisprudência do trabalho⁴⁹, afastando-se dos mínimos legais do início do regime.

Não existindo autonomia real da negociação colectiva atendendo ao papel do Governo, através dos técnicos do INTP na fase negocial e do controlo a que eram sujeitos os instrumentos negociais, retira-se que as mudanças foram sendo toleradas pelas entidades públicas face à força das partes e à pressão social e económica exercida sobre o mundo do trabalho, num país também ele em mudança.

Percorreremos agora as leis publicadas na década de 1960. As mudanças profundas que introduziram reflectem uma alteração das práticas que autoriza a própria evolução da lei.

O campo jurídico-laboral

Embora analisadas sob o prisma da influência da OIT no ordenamento jurídico-laboral português e enquadradas tematicamente⁵⁰, as mudanças legais da década de 1960 encontram-se detalhadas na segunda parte deste trabalho. Assim, neste ponto iremos identificar os

49 Entre outros, veja-se o preâmbulo do decreto-lei n.º 47 032, de 27 de Maio de 1966.

50 Na parte sobre qualidade do trabalho encontram-se as matérias sobre horário de trabalho, férias, trabalho de mulheres; na parte dos direitos humanos e no trabalho o tema do trabalho infantil e no da protecção social as questões da previdência/segurança social e acidentes de trabalho/doenças profissionais.

principais diplomas e as alterações introduzidas, de forma muito breve, concedendo uma maior atenção à legislação sobre o contrato individual de trabalho, uma vez que é transversal. A ordem que seguiremos é a seguinte: previdência social; acidentes de trabalho e doenças profissionais; contratos de trabalho, horário de trabalho e relações colectivas de trabalho.

A PREVIDÊNCIA SOCIAL

O regime jurídico da previdência corporativa, lei n.º 1884, de 1935, seria revogado através da lei n.º 2 115, de 18 de Junho de 1962. Esta legislação foi objecto de uma longa preparação, desde meados dos anos 1950. Sem romper com a técnica legislativa anterior – assenta na identificação e regime das instituições de previdência – introduz à cabeça a responsabilização do Estado, numa lógica que se afasta da tradição corporativa:

“Compete ao Governo regular, no quadro nacional e com vista ao seu desenvolvimento, os objectivos e realizações da previdência, coordená-los, num plano de conjunto, com os restantes sectores da política social, designadamente os da saúde e da assistência, bem como sancionar a intervenção dos organismos corporativos na organização e expansão das instituições de seguro obrigatório” (base I da lei).

Por esta lei alarga-se o âmbito das prestações: as caixas sindicais de previdência passam a proteger na doença, maternidade, invalidez, velhice, morte, não só os trabalhadores como as pessoas a cargo, também compensam quanto às prestações de abono de família, prevê-se também um regime especial para a protecção na tuberculose e a possibilidade de cobertura do desemprego involuntário. Paralelamente ao alargamento das prestações, da sua melhoria em termos económicos e ao alargamento da população abrangida, reorganizava-se o sistema, com um regime geral de prestações que se estruturava por distritos, para as eventualidades de doença, maternidade e encargos familiares e, em termos nacionais, para as reformas de velhice, invalidez e sobrevivência e com uma alteração profunda do método de financiamento, criando-se um sistema misto de capitalização e repartição de fundo (cf. Cardoso & Rocha, 2003, p. 118).

Embora a execução da lei não tenha sido imediata, a verdade é que se lhe deve o programa que foi sendo cumprido ao longo da década. É com base nos seus princípios que se generaliza a cobertura dos trabalhadores por conta de outrem dos sectores do comércio, indústria e serviços e que se alarga essa protecção às eventualidades tradicionalmente cobertas pelos sistemas de segurança social, com excepção dos acidentes de trabalho (de responsabilidade

patronal) e do desemprego, que só seria objecto de lei em 1975. O alargamento aos trabalhadores independentes e rurais⁵¹ foi mais tardio e menos abrangente.

OS ACIDENTES DE TRABALHO E DOENÇAS PROFISSIONAIS

Os acidentes de trabalho e doenças profissionais, regulados pela lei n.º 1942, de 1936, veriam o seu regime alterado pela lei n.º 2 127 de 3 de Agosto de 1965, que entraria em vigor apenas com a publicação do decreto-lei n.º 360/71, de 21 de Agosto que a regulamentou. Tal como a que veio substituir, a nova lei visa reparar os danos causados por eventuais acidentes de trabalho e doenças profissionais, mas tem fins sociais mais amplos, como seja a prevenção e a reintegração profissional. Porventura a alteração mais importante introduzida tem a ver com o âmbito de aplicação da lei e não com o alcance das indemnizações – como vimos, pela lei anterior muitos trabalhadores ficavam de fora do regime, agora, pela nova lei têm direito a reparação por acidentes de trabalho os trabalhadores por conta de outrem, vinculados por contrato de trabalho ou equiparado, em qualquer actividade lucrativa ou não, incluídos os aprendizes ou tirocinantes, o que constitui um alargamento muito expressivo. Quanto às doenças profissionais passam a não ser apenas as que se encontrem taxativamente definidas, tal como na lei antiga, mas podem ser consideradas outras “desde que se prove serem consequência necessária e directa da actividade exercida”.

Vejamos agora algumas das alterações introduzidas. A vítima de acidente passa a ter direito a uma prestação suplementar de 25% do montante da pensão fixada, se não puder dispensar a assistência constante de terceiros; o seguro dos trabalhadores rurais, cuja situação era sempre mais frágil do que as dos demais trabalhadores, passa ficar a cargo da instituição de previdência social obrigatória, nos casos em que a entidade patronal não transfira a sua responsabilidade para entidades seguradoras; as entidades patronais são obrigadas a transferir a sua responsabilidade nesta matéria para as seguradoras, a menos que lhes seja reconhecida, pelas entidades públicas competentes, capacidade para o efeito. Os acidentes *in itinere*, ou seja no caminho de e para o trabalho passam a ser considerados, em casos que a lei identifica. Em algumas situações alarga-se o regime de reparação aos prestadores de serviços, não abrangidos por contrato de trabalho. É também constituído na Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais um Fundo de Garantia e Actualização de Pensões para assegurar o pagamento das prestações da responsabilidade de entidades insolventes.

51 Veja-se a referência à lei n.º 2 114, de 29 de Maio de 1969, na parte anterior sobre as Casas do Povo.

O CONTRATO DE TRABALHO

Os contratos de trabalho, regulados pela lei n.º 1 952, de 1937, veriam o seu regime alterado pelo decreto-lei n.º 47 032, de 27 de Maio de 1966, publicado com carácter experimental e transitório, e n.º 49 408, de 24 de Novembro de 1969, que o alterou. Não vamos referir-nos autonomamente às duas formulações da lei, tomando a última como referência. Também aqui, para além do alcance dos direitos concedidos, é particularmente significativo o alargamento do âmbito de aplicação da lei. A lei anterior só se aplicava aos trabalhadores do comércio e indústria, ficando de fora a agricultura⁵², apenas visava os trabalhadores subordinados e pertencentes aos quadros permanentes (sem que a lei estabelecesse um critério para a distinção dos trabalhadores eventuais) e distinguia nos direitos os “empregados” dos “assalariados”, discriminando estes últimos. Estas duas últimas restrições ficam definitivamente resolvidas, porquanto a nova lei não distingue trabalho intelectual e manual, falando apenas de trabalhadores e porque define o período de seis meses para um trabalhador eventual se tornar permanente. Quanto aos trabalhadores agrícolas, bem como os domésticos, a lei não se lhes aplica, mas prevê a possibilidade de alargamento da sua aplicação através de decreto regulamentar, com as adaptações julgadas necessárias.

Pela nova lei, o direito a férias é irrenunciável e não depende da avaliação da prestação do trabalhador, nem da dimensão da empresa, como acontecia anteriormente. Tendo desaparecido a distinção entre empregados e assalariados, qualquer trabalhador tem direito a 6, 12 ou 18 dias de férias consoante tenha menos de 2, entre 2 e 10 anos e mais de 10 anos de antiguidade, o que constitui uma melhoria significativa, em particular para os assalariados. Não há obrigação legal de concessão de subsídio de férias, mas a remuneração mantém-se. Caso a entidade patronal incumpra com as suas obrigações quanto à concessão de férias, os trabalhadores têm direito a uma indemnização correspondente ao triplo da retribuição do tempo de férias que ficou por gozar.

Quanto ao trabalho de menores, que antes constava apenas do decreto sobre horário de trabalho (de 1934), surge agora na lei do contrato de trabalho. O novo regime estabelece cláusulas gerais de protecção dos menores (são-lhes vedados trabalhos perigosos para o seu desenvolvimento físico, espiritual ou moral e impende sobre a entidade patronal obrigações em matéria de educação e formação profissional) e fixa a admissão ao trabalho nos

52 Apenas com a excepção da protecção da maternidade, que se aplicava também às trabalhadoras agrícolas.

14 anos, desde que os menores tenham as habilitações exigidas, em lugar dos 12 anos da anterior lei. O trabalho nocturno é regulado posteriormente no decreto-lei n.º 409/71, de 27 de Setembro, determinando-se a proibição de os menores de dezasseis anos prestarem trabalho nocturno, salvo quando tal seja indispensável para a sua formação profissional e determina que entre os dezasseis e dezoito anos os menores só possam trabalhar de noite nos estabelecimentos industriais em caso de força maior que obste ao funcionamento normal da actividade exercida pela entidade patronal ou em caso de ser indispensável para a sua formação profissional.

O trabalho das mulheres constava também do decreto-lei sobre horário de trabalho (de 1934), no que diz respeito à proibição de trabalho nocturno. A protecção da maternidade estava prevista na lei sobre o contrato de trabalho (de 1937), estabelecendo-se 30 dias de dispensa e trabalho por ocasião do parto, como referimos. Na legislação de 1969, esta dispensa sobe para 60 dias, com direito a metade da remuneração, salvo se a trabalhadora receber por via previdencial um subsídio igual ou superior, garante-se a protecção contra o despedimento durante a gravidez e até um ano após o parto e permite-se a aleitação em dois períodos de meia hora, sem redução salarial ou do período de férias. Contudo, mais importante do que estas regalias ou a proibição do trabalho nocturno, é o facto de a lei tratar em capítulo separado o trabalho das mulheres, como aliás o dos menores e o dos trabalhadores com capacidade reduzida, atendendo às suas características.

A lei estabelece o princípio de que as tarefas laborais devem ser adaptadas à mulher, considerando a preservação da sua saúde e da moralidade. Mas estabelece também o princípio, de sinal contrário, de que às mulheres é garantido “o direito de receber em identidade de tarefas e qualificações e idêntico rendimento do trabalho a mesma retribuição dos homens”. Prevê-se também o reconhecimento de a mulher casada poder celebrar directamente o seu contrato de trabalho, podendo o marido opor-se apenas por razões ponderosas. As questões do horário de trabalho seriam tratadas pelo decreto-lei n.º 409/71, de 27 de Setembro, designadamente a proibição de trabalho nocturno e as excepções a ele autorizadas, sem alterações significativas quanto ao regime de 1934.

Quanto ao aviso prévio e indemnização nos casos de cessação do contrato, o novo regime é também bastante mais favorável que o de 1937. Além dos casos de rescisão com justa causa, que a lei tipifica, pode haver denúncia unilateral dos contratos sem prazo, sem justificação, desde que seja observada a antecedência de meio mês ou um mês por cada

ano completo de trabalho, conforme tenha menos ou mais de 15 anos de antiguidade na empresa, havendo lugar a uma indemnização igual à retribuição correspondente a metade deste período. Se a iniciativa for do trabalhador os prazos reduzem-se para metade e não há lugar a indemnização. A falta de aviso prévio dá lugar a indemnização, independentemente de quem for a iniciativa. O despedimento continua, pois, sendo livre, mas potencialmente oneroso, o que funcionaria como forma de dissuasão à cessação contratual.

O HORÁRIO DE TRABALHO

Regulado pelo decreto-lei n.º 24 402, de 24 de Agosto de 1934, seria revogado pela entrada em vigor do decreto-lei n.º 49 408, que remete para regulamentação especial, e do decreto-lei n.º 409/71, de 27 de Setembro. Tal como nos outros diplomas, é importante neste caso o aumento da abrangência do âmbito de aplicação da lei. Na verdade, o decreto-lei de 1934 apenas se aplicava aos trabalhadores do comércio e indústria, agora, como se refere no preâmbulo:

“Julga-se que se deve aproveitar esta oportunidade para fazer coincidir totalmente o campo de aplicação da disciplina legal do contrato individual de trabalho com o campo de aplicação do regime legal da duração de trabalho, até porque tal coincidência é pressuposta pelo próprio regime jurídico do contrato individual de trabalho.”

Assim, todos os que são abrangidos pela lei do contrato de trabalho ficam abrangidos pela disciplina do horário, o que constitui uma alteração substancial da vida laboral.

Embora tudo aponte no decreto-lei para uma progressiva redução do horário de trabalho, entende-se que não deve ser imposta em termos genéricos, esperando-se que a mesma ocorra por via da regulamentação colectiva. Por esta razão, os limites à duração diária e semanal do trabalho mantêm-se na 8 horas/48 horas, em geral e nas 7 horas/42 horas para os empregados de escritório. Mantém-se também um dia de descanso obrigatório por semana, só excepcionalmente podendo não coincidir com o domingo, embora o legislador estimule o aparecimento da semana-inglesa ou americana, cuja existência a lei consagra. No caso do horário e descanso semanais, como se vê, a lei não introduz melhorias face ao regime de 1934, mas aponta caminhos de mudança, a serem concretizados por via convencional.

De resto, o diploma versa a isenção de horário, que caracteriza e limita; facilita o trabalho extraordinário, embora o condicione também a um máximo de 240 horas anuais por tra-

balhador, sendo remunerado a 25% na 1ª hora e a 50% nas seguintes; introduz inovações na organização do trabalho por turnos e no trabalho nocturno. De salientar neste decreto-lei, bem como na lei do contrato de trabalho, o salto qualitativo da legislação: passa-se de diplomas dos anos 1930, muito incipientes na forma e alcance jurídicos para diplomas muito avançados – não estamos a falar dos direitos consagrados, mas tão-só da técnica jurídica – que regulam com detalhe os temas que versam.

AS RELAÇÕES COLECTIVAS DE TRABALHO

Falta analisar a disciplina das relações colectivas de trabalho, que por natureza difere das precedentes: não se trata da consagração de direitos, mas sim das regras estabelecidas para a negociação colectiva. Neste caso, o decreto-lei n.º 36 173 de 6 de Março de 1947 foi revogado pelo decreto-lei n.º 49 212, de 28 de Agosto de 1969, depois alterado pelo decreto-lei n.º 492/70, de 22 de Outubro, conforme referimos anteriormente a propósito dos sindicatos⁵³.

Na legislação de 1947 as partes não eram obrigadas a negociar, nem impedidas de limitar as negociações ou de prolongá-las indefinidamente. Por outro lado, uma vez celebradas, os grémios e empresas muitas vezes recusavam a sua revisão e actualização (Lucena, 1976 b), p. 105). Esta situação levava à intervenção estatal e à regulamentação autoritária, se bem que o decreto n.º 36 173 teoricamente o não considerasse desejável.

A lei de 1969 vincula os parceiros à negociação, instituindo a conciliação e a arbitragem como mecanismos para tal. O preâmbulo do diploma explica os seus fundamentos e alcance: a orientação do sistema português, fundado no Estatuto do Trabalho Nacional, é de criminalização dos meios violentos de resolução dos conflitos colectivos (greve e *lock-out*) e de canalização da pacificação desses conflitos através dos organismos corporativos, pelo que se torna necessário instituir formas e processos de conciliação e arbitragem, até então inexistentes. Sem entrar no regime jurídico detalhado, há lugar a conciliação quando as negociações terminarem sem acordo. Esta fase não pode durar mais de 60 dias. Sempre que da tentativa de conciliação não resulte acordo, qualquer das partes pode tomar a iniciativa da arbitragem. Nesse caso, cada parte nomeia o seu árbitro, e ambos escolherão um

53 Este assunto, encontra-se em detalhe na segunda parte, no capítulo sobre direitos humanos e no trabalho, sob a epígrafe liberdade de associação e negociação colectiva.

terceiro, que preside; caso não cheguem a acordo, será escolhido pelo juiz presidente da junta disciplinar da corporação respectiva.

O regime de 1969 veio a ser alterado pelo decreto-lei n.º 492/70, de 22 de Outubro, que, publicado numa fase de crescente agitação social, vem governamentalizar os processos negociais, limitando a liberdade negocial. A designação do árbitro presidente passa a ser da competência do Ministro das Corporações; sempre que alguma das partes ou o INTP entendam que os árbitros não reúnem os requisitos fixados na lei podem recorrer para o juiz presidente da junta disciplinar da corporação; admite-se a possibilidade de o INTP devolver para correcção os textos finais das decisões antes de haver homologação. Há, pois, um evidente retrocesso autoritário face ao regime publicado no ano anterior e que deu azo a grandes críticas por parte dos sindicatos (Lucena, 1976a).

Em traços gerais percorremos as principais alterações legais do campo laboral do final do Estado Novo. O balanço face à legislação original, dos anos 1930, é positivo, mas devemos ter em conta que na prática as condições de trabalho já haviam evoluído e não corresponderiam aos mínimos previstos na lei. Por outro lado, embora o salto seja muito positivo, há que considerar a exiguidade dos direitos previstos na legislação original, que valoriza as mudanças dos anos 1960. Devemos também sublinhar que estamos a falar de um país legal e não de um país real – não temos a ilusão de que a vida laboral passou a funcionar, por obra da lei, nos termos por ela definidos, demorando tempo para que a realidade se adeque à previsão da lei laboral, que frequentemente se reveste de um cariz programático.

À medida que o tempo passa, o regime evolui na forma como se vê e se define. Do “Estado Corporativo” do início passa-se ao “Estado Social”, que é visto como uma evolução do primeiro, embora não tenha chegado a ter uma consagração constitucional. A mudança da missão do Estado que está aqui implícita inscreve-se em dinâmicas internacionais, num tempo em que se consolidava o Estado-Providência na Europa mais desenvolvida. Internamente, a procura do Estado Social compreende-se no quadro da evolução socioeconómica dos anos 1960 e da modernização do regime e assenta também no processo de juridicização das relações laborais a que acabamos de fazer referência.

Por outro lado, a evolução do quadro jurídico português como substrato da construção do Estado Social não pode ser dissociada da ausência da dimensão democrática, característica essencial do regime, tal como se evidenciará ao longo deste trabalho, por referência à ideologia e evolução normativa da OIT.

De que modo este processo interno foi influenciado pela Organização Internacional do Trabalho, nas múltiplas dimensões da sua actuação, é o que nos vai ocupar na segunda parte deste trabalho.

Parte II – Desenhando o espaço social em Portugal (1933 – 1974): o papel da OIT

Capítulo 4 – Direitos humanos e direitos no trabalho

4.1. Introdução

O conceito “direitos humanos e direitos no trabalho” compreende quatro categorias de princípios ou de direitos: a proibição do trabalho forçado, a eliminação da discriminação no trabalho (que se subdivide em 3 subcategorias: promoção da igualdade, protecção dos migrantes e protecção dos povos indígenas e tribais), a liberdade de associação e o direito à negociação colectiva e a proibição do trabalho infantil, temas que se viriam a incluir na noção de “trabalho digno” que a OIT desenvolveu no final do século passado e que constituem o núcleo dos direitos fundamentais.

Desde a sua criação e até 1974, a OIT aprovou 84 convenções de interesse genérico – não estamos a considerar todas as que se referem a categorias específicas de trabalhadores. Destas convenções, 29 correspondem a matérias de direitos humanos e direitos no trabalho, o que corresponde a quase 35% do total.

Em Portugal, até 1974, foram ratificadas 8 destas 29 convenções, conforme quadro na página seguinte.

Convenções na área dos direitos humanos e direitos no trabalho

TEMA	N.º	DATA	ASSUNTO	DATA REGISTO
Trabalho forçado	29	1930	Trabalho forçado	26/06/1956 (312)
	105	1957	Abolição do trabalho forçado	23/11/1959 (29)
Eliminação da discriminação no trabalho	50	1936	Recrutamento de trabalhadores indígenas	
	64	1939	Contratos de trabalho dos trabalhadores indígenas	
	65	1939	Sanções penais dos trabalhadores indígenas	
	82	1947	Política social nos territórios não metropolitanos	
	83	1947	Normas de trabalho nos territórios não metropolitanos	
	84	1947	Direito de associação nos territórios não metropolitanos	
	85	1947	Inspecção do trabalho nos territórios não metropolitanos	
	86	1947	Contratos de trabalho dos trabalhadores indígenas	
	97	1949	Trabalhadores migrantes	
	100	1951	Igualdade de remuneração	20/02/1967 (189)
Liberdade de associação e negociação colectiva	104	1955	Abolição das sanções penais (trabalhadores indígenas)	12/04/1960 (59)
	107	1957	Populações aborígenes e tribais	22/11/1960 (41)
	111	1958	Discriminação em matéria de emprego e profissão	19/11/1959 (18)
Liberdade de associação e negociação colectiva	11	1921	Direito de associação na agricultura	
	87	1948	Liberdade sindical e protecção do direito sindical	
	98	1949	Direito de organização e de negociação colectiva	1/07/1964 (180)
	135	1971	Sobre os representantes dos trabalhadores	
Trabalho infantil	5	1919	Idade mínima na indústria	
	6	1919	Trab. nocturno de menores na indústria	10/05/1932 (150)
	10	1921	Idade mínima na agricultura	
	33	1932	Idade mínima nos trabalhos não industriais	
	59	1937	Idade mínima na indústria	
	60	1937	Idade mínima nos trabalhos não industriais	
	79	1946	Trabalho nocturno de menores nos trabalhos não industriais	
	90	1948	Trabalho nocturno de menores na indústria	
	123	1965	Idade mínima nos trabalhos subterrâneos	
	138	1973	Sobre a idade mínima	

Quadro 1

No presente quadro são apresentadas em fundo cinza as convenções ratificadas por Portugal, assinalando-se a data do respectivo registo e o tempo de dilação, em número de meses, entre a aprovação da convenção pela OIT e a sua ratificação.

4.2. Trabalho forçado

A par da preocupação com as condições de vida dos trabalhadores das nações ditas civilizadas, que lentamente emerge ao longo do século XIX, associada às mudanças económicas e sociais que decorrem da Revolução Industrial, a comunidade internacional dirigiu também a sua atenção para as questões relacionadas com a escravatura – vista como um estado moral e legalmente insuportável, como diametralmente oposta ao progresso da humanidade, ao espírito liberal e aos princípios cristãos – e também com o trabalho forçado, que eram impostos aos povos dos outros continentes, em particular o africano, no quadro da colonização europeia (cf. Marques, 2008, p. 125).

O trabalho forçado, na sua versão mais grave que constitui a escravatura, foi objecto de tratamento internacional muito antes de outros temas hoje enquadráveis no conceito de direitos humanos. Na verdade, em 1815, o Congresso de Viena, sob a liderança da Grã-Bretanha e em nome dos princípios de humanidade e moralidade universais, manifesta o desejo de pôr termo ao longo flagelo da escravatura, que tinha prejudicado e “desolado a África, degradado a Europa e as Américas e afligido a humanidade”⁵⁴. Na sequência deste Congresso, foram adoptadas leis nacionais e concluídos tratados bilaterais sobre a interdição da escravatura e a sua condenação através de sanções penais e adoptados instrumentos multilaterais com vista a proibir esta prática e a coordenar esforços para a reprimir (cf. Rodgers *et alii*, 2009, p. 69).

Embora Portugal tenha combatido isolado a declaração sobre escravatura que a Grã-Bretanha fez inserir nas conclusões do Congresso de Viena, o que gerou na época uma situação de grande mal-estar, a verdade é que, embora de um modo lento e hesitante, veio a declarar a abolição da escravatura em todos os seus territórios em 1869, acompanhando o movimento generalizado dos demais países ocidentais. Contudo, esta abolição, e com ela dos direitos de propriedade de seres humanos sobre outros seres humanos, não significou a supressão de formas de exploração da mão-de-obra e de práticas de trabalho forçado muito próximas das da escravatura, justificadas, na perspectiva do país colonizador, por critérios objectivos de necessidade de mão-de-obra para realização de trabalhos públicos e subjectivos de educação dos “povos indígenas”, enquadrável na “missão civilizadora” daqueles povos (cf. Marques, 2008, p. 125).

54 Excerto da acta final do Congresso de Viena (in Rodgers *et alii*, 2009, p. 69, nota 29).

Na análise que faz sobre a referida “missão civilizadora” do colonialismo português, entre os anos 1870 e 1930, Miguel Jerónimo sublinha que o recurso à nobreza das intenções codificadoras e do seu projecto civilizador assumia uma dupla função: por um lado, justificava e legitimava o sistema existente; por outro lado, reforçava, por via do argumento do “trabalho redentor”, a sua continuidade e o seu desenvolvimento. E alerta-nos também para o facto de as numerosas letras da lei terem de ser analisadas apenas como um dado do problema colonial, “um mero segmento da polifonia colonial” (cf. Jerónimo, 2010, p. 270).

É conhecida a heterogeneidade, no espaço e também no tempo, das realidades coloniais que coexistiram no então império português, a nível económico, social, de organização administrativa e também nas questões do “trabalho indígena”. O nosso intuito não é, de modo nenhum, contribuir para o aprofundamento histórico dessa realidade em geral, que por si só constituiria uma outra investigação, mas apenas, como dissemos ao enunciar os propósitos deste trabalho, olhar para o relacionamento entre Portugal e a OIT e ver de que modo a Organização influenciou a evolução do sistema jurídico português, partindo das normas internacionais do trabalho e da sua recepção no nosso país. Tomaremos por base, assim, as normas legais metropolitanas sobre a realidade do trabalho em África, não cuidando das especificidades de cada uma das colónias. É com estas notas que agora avançaremos com a caracterização sucinta da legislação nacional que suportava o trabalho forçado nos primeiros anos do século XX.

Embora com formulações legais que variaram ao longo do tempo, a prática colonial portuguesa moderna assentou na distinção de estatutos – por um lado, os “civilizados”, oriundos da metrópole, por outro os “indígenas”, sujeitos ao direito em geral, mas também aos seus usos e costumes tradicionais, sob a tutela do Estado. É nos regulamentos que definem o estatuto dos indígenas, em vários planos dos seus direitos, que se encontra a cobertura legal para o trabalho forçado.

Ainda durante a monarquia e sob o impulso da filosofia liberalizadora de Sá da Bandeira ensaiou-se na lei a “equiparação geral do indígena ultramarino ao europeu” (cf. Rosas & Brito, 1996, pp. 320 e 755). Porém, ainda no século XIX esta marcha inverteu-se. Na verdade, o Regulamento do Trabalho Indígena, de 26 de Novembro de 1899, introduzia o “trabalho compelido”, assumindo que não deveria haver escrúpulos de forçar os negros à actividade produtiva, determinando que todo o indígena válido das colónias ficava sujeito à obrigação moral e legal de, por meio do trabalho, prover ao seu sustento e melhorar

progressivamente a sua situação social. O não cumprimento voluntário desta obrigação podia levar a medidas compulsórias por parte das autoridades administrativas. Esgotada a “persuasão”, o indígena era obrigado a trabalhar, a benefício de entidades públicas ou privadas. Quem resistisse seria julgado como vadio e punido com trabalho correcional (cf. Alexandre, 1979, pp. 215-219; Castelo, 2005, p. 362; Marques, 2008, p. 126).

Este Regulamento foi alterado pelo decreto n.º 951, de 14 de Outubro de 1914, que mantinha o trabalho compelido, a favor de entidades públicas ou privadas, e o trabalho correcional como pena para o incumprimento. Em resenha feita anos mais tarde, a propósito do Código do Trabalho Indígena, de que falaremos adiante, o *Diário da Manhã*, no dia 16 de Dezembro de 1931, apresenta deste modo o regime jurídico de 1914:

“A nossa legislação em matéria de trabalho indígena já era liberal. O Regulamento Geral, de 14 de Outubro de 1914, (...) foi um grande passo dado no sentido da libertação dos nossos pretos. Tinha ele por base a compulsão ao trabalho, por meio do qual todos os indígenas eram moral e legalmente obrigados a angariar os necessários meios de subsistência. Mas essa compulsão era condicionada, embora de uma maneira que mais parecia uma absoluta liberdade.

Os indígenas eram obrigados a procurar trabalho, podendo escolher entre os patrões que mais lhes agradassem. E só os que não trabalhavam é que as autoridades intervinham, fazendo-os comparecer na sua presença para os persuadir ao cumprimento dos seus deveres ou os obrigar a cumprir esses deveres, em caso de recusa.

Se, apesar da intervenção das autoridades, os indígenas insistiam em não trabalhar eram considerados vadios e enviados aos tribunais, que os condenavam ao trabalho correcional.

Tínhamos, pois, o trabalho compelido e o trabalho correcional apenas para vencer a irresolução dos indígenas perante o trabalho livre, principalmente perante o trabalho agrícola, pelo qual eles tiveram e ainda têm em muitas partes uma grande repulsa.”

O novo regime jurídico do trabalho nas então colónias não mudou substancialmente face ao anterior de 1899 e permaneceu inalterado⁵⁵ até ao Código do Trabalho de 1928, na sequência da publicação do Estatuto dos Indígenas de 1926, como veremos adiante.

4.2.1. A OIT e o trabalho forçado

A seguir à Grande Guerra, a escravatura e as práticas análogas fizeram parte do primeiro conjunto de temas tratados pela Sociedade das Nações, tendo sido objecto de uma Convenção, datada de 25 de Setembro de 1926, que instava os Estados membros a impedirem e suprimirem o tráfico de pessoas; a perseguirem a abolição completa da escravatura, sob

⁵⁵ Falamos do regime jurídico geral, do enquadramento definido globalmente para todos os espaços ultramarinos, e não das normas jurídicas que cada colónia adoptava.

todas as suas formas, de forma progressiva, logo que possível; e a tomarem as medidas necessárias para que as infracções às leis e aos regulamentos fossem severamente punidos (cf. Benot, 2003, p. 253 e Rodgers *et alii*, 2009, p. 70).

É neste quadro de preocupação internacional que é adoptada pela OIT a convenção n.º 29, em 1930. Definindo como excepções aceitáveis o serviço militar obrigatório, o trabalho nas prisões, em determinadas condições e certas obrigações cívicas menores, a convenção impunha a supressão das práticas de trabalho forçado ou obrigatório, sob qualquer forma, como forma de limitar a exploração por parte das potências europeias das “populações indígenas” de África e da Ásia. Prevvia-se a possibilidade de um período de transição até à abolição definitiva.

Esta convenção foi completada em 1957, pela convenção n.º 105, que surgiu tendo em vista a abolição das práticas de trabalho forçado com fins políticos surgidas a Leste, na União Soviética e países satélites. No entanto, trata-se de um instrumento amplo que proíbe o trabalho forçado como sanção por crimes políticos, por participação em greves, como meio de discriminação racial ou outro, ou como meio de disciplina do trabalho. Aplica-se a situações que vão para além do mandato imediato da OIT, relativas aos direitos humanos, como seja a liberdade de expressão, mas que são punidos pela imposição de trabalho forçado, o que está nas atribuições da Organização (cf. Rodgers *et alii*, 2009, p. 74).

No estudo que preparou para o Centenário da OIT, Daniel Maul distingue três fases na acção da OIT quanto ao trabalho forçado. A primeira, entre as duas guerras mundiais, em que o trabalho forçado é tratado como fenómeno colonial. A segunda, posterior a 1945, em que o discurso internacional sobre os direitos humanos, a tendência para o “colonialismo social” nas colónias europeias e o conflito Este/Oeste estruturaram as discussões na OIT sobre o trabalho forçado. A terceira, nos anos 1960 e seguintes, em que, após a descolonização em África e na Ásia, o debate se fazia em torno do equilíbrio entre as necessidades de desenvolvimento dos novos países e o recurso justificado à coerção (cf. Maul, s/d).

Na primeira fase, o próprio Tratado de Versalhes estabelecia a base jurídica que permitia o tratamento diferenciado das colónias, os “territórios não metropolitanos” e a aplicação de normas inferiores aos trabalhadores que ali residiam. Atendendo às “diferenças de clima, de usos e costumes, de oportunidade económica ou de tradição industrial” (vd. artigo n.º 41 do Tratado), os Estados podiam decidir, na hora de ratificarem as convenções para as respectivas

metrópoles, qual o grau de aplicação das normas aos territórios não metropolitanos⁵⁶. Para além deste tratamento diferenciado quanto às convenções gerais, há a referir a adopção do “código do trabalho indígena”. Na verdade, não se trata de um verdadeiro código, mas tão-só de um conjunto de instrumentos⁵⁷ sobre trabalho forçado e condições de trabalho dos indígenas, definidos entre 1930 e 1939, iniciado com a adopção da convenção n.º 29, que constituiu a primeira tentativa de regulamentação das condições de exploração do trabalho das colónias europeias em África e na Ásia. Este “código” assentava na distinção entre os trabalhadores europeus e indígenas, dos seus direitos e valor do seu trabalho, e nesse sentido, a OIT contribuiu para a legitimação do sistema colonialista tradicional⁵⁸. Visto por outro prisma, apesar de tudo, o “código” estabelecia uma série de direitos, ainda que inferiores aos dos outros trabalhadores, que impunham pela primeira vez restrições aos abusos praticados nas colónias e iniciava uma transição para o reconhecimento completo dos direitos destes trabalhadores (cf. Rodgers *et alii*, 2009, p. 47-48).

A segunda fase, iniciada no termo da II Guerra Mundial, é marcada pelos princípios da Declaração de Filadélfia. O programa de reformas ali enunciado estabelecia a ligação entre o desenvolvimento económico e social e o princípio dos direitos humanos. Neste programa, a OIT apresentava pela primeira vez num documento internacional o conceito dos direitos sociais universais das pessoas, que legitima a exigência da subordinação das políticas económicas de cada país a objectivos de natureza social. A Declaração, neste quadro de ligação entre os direitos e o desenvolvimento, afirma de forma expressa que a eliminação da discriminação e do trabalho forçado são condições prévias para um desenvolvimento autêntico. A adopção desta Declaração e a sua incorporação na Constituição da OIT, em 1946, estabelecem os fundamentos de uma nova fase da actividade normativa, que desenha, no mundo pós-colonial em emergência, novas fronteiras quanto aos limites inferiores das condições e políticas de trabalho e quanto aos direitos humanos e no trabalho (cf. Rodgers *et alii*, 2009,

56 No caso de Portugal, todas as ratificações feitas durante as décadas de 1920 e 1930, foram feitas “sob reserva de decisões ulteriores no que respeita à sua aplicação às Colónias portuguesas”, tal como consta dos respectivos textos, ao abrigo do artigo n.º 421 do tratado de Versalhes.

57 Convenções n.º 50 (1936) sobre recrutamento de trabalhadores indígenas, n.º 64 (1939) sobre contratos de trabalho dos trabalhadores indígenas, n.º 65 (1939) sobre sanções penais dos trabalhadores indígenas, para além de diversas Recomendações.

58 Diogo Ramada Curto, no prefácio ao livro de Miguel Jerónimo, argumenta no mesmo sentido: “É que, pelo menos no que respeita à exploração do trabalho em contexto colonial, organizações como a Sociedade das Nações, com as suas diversas comissões, bem como a Organização Internacional do Trabalho acabaram por servir os interesses de justificação, de missão civilizadora, reivindicados pelos Estados coloniais europeus” (Jerónimo, 2010, p. 40).

p. 48-49). No que respeita ao trabalho e aos direitos dos trabalhadores nos territórios não metropolitanos, um conjunto notável de instrumentos⁵⁹ é concluído logo em 1947, seguindo-se outros até final da década seguinte.⁶⁰

A terceira fase, que inclui os anos 1960 e seguintes, é marcada não pela dimensão normativa, mas pela prestação de assistência técnica, o que é indissociável da vaga de descolonização a que se assistiu nas décadas de cinquenta e sessenta e da concomitante emergência de novos países, cuja participação na OIT veio alterar o tradicional equilíbrio de forças da Organização, assente nos países fundadores ocidentais.

Ambas as convenções sobre trabalho forçado se contam entre as normas que colheram até hoje maior número de ratificações, o que é compreensível à luz dos princípios que consagram. Contudo, a esta adesão maciça às duas convenções não correspondem proporcionalmente acções concretas postas em marcha no terreno por parte da OIT ou de outras organizações internacionais, porque se acreditava que a escravatura e o trabalho forçado eram práticas que iriam desaparecendo com o tempo. Se assim é, genericamente, quanto ao trabalho forçado assente na discriminação racial, o mesmo não acontece com o trabalho forçado nas prisões, ou com o tráfico de seres humanos para exploração sexual ou ainda com as condições de trabalho dos domésticos, o que concede actualidade às convenções sobre trabalho forçado nas últimas décadas.

Vejamos agora o que preconizam as duas convenções adoptadas pela OIT sobre trabalho forçado.

N.º 29 – Trabalho forçado – 1930

Determina a supressão do trabalho forçado ou obrigatório no mais breve espaço de tempo. O trabalho obrigatório é todo aquele exigido “a um indivíduo sob ameaça de qualquer castigo e para o qual o dito indivíduo não se tenha oferecido de livre vontade”. As situações não abrangidas pelo conceito são o serviço militar obrigatório,

59 Convenções n.º 82 (1947) sobre política social nos territórios não metropolitanos, n.º 83 (1947) sobre normas de trabalho nos territórios não metropolitanos, n.º 84 (1947) sobre direito de associação nos territórios não metropolitanos, n.º 86 (1947) sobre contratos de trabalho dos trabalhadores indígenas, n.º 104 (1955) sobre abolição das sanções penais dos trabalhadores indígenas, n.º 105 (1957) sobre abolição do trabalho forçado, n.º 107 (1957) sobre populações aborígenes e tribais.

60 Neste ponto, porém, apenas analisaremos as convenções sobre trabalho forçado, n.ºs 29 e 105, ficando as demais para os capítulos respectivos.

as obrigações cívicas, o trabalho em contexto de cumprimento de decisão judicial, o trabalho em situação de força maior/calamidade pública e ainda os pequenos trabalhos de interesse colectivo, desde que os representantes da colectividade tenham o direito de se pronunciar sobre o bem fundado de tais trabalhos. Ao contrário de muitas outras convenções, o texto é muito desenvolvido e circunstanciado quanto às situações de excepção em que o trabalho forçado pode ser considerado legítimo.

N.º 105 – Abolição do trabalho forçado – 1957

Esta Convenção preconiza a supressão do trabalho forçado ou obrigatório e o compromisso de não ser utilizado sob qualquer forma, quer seja por medida de coerção ou de educação política, ou como sanção a pessoas que tenham ou expressem certas opiniões políticas ou manifestem a sua oposição ideológica à ordem política, social ou económica estabelecida; como método de mobilização e de utilização de mão-de-obra com fins de desenvolvimento económico; como medida de disciplina do trabalho; como punição por ter participado em greves; como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa.

4.2.2. Portugal e o trabalho forçado

Ao contrário do que sucede em todos os outros grandes temas da OIT, Portugal ratifica, durante o Estado Novo, todas as convenções adoptadas sobre trabalho forçado: a convenção n.º 29, com uma dilação de 26 anos face à sua adopção – é de 1930 e apenas é ratificada em 1956; a convenção n.º 105 de imediato, uma vez que data de 1957 e é ratificada em 1959. Começaremos pela convenção n.º 29 e pela história da sua não ratificação até meados dos anos 1950, depois acompanharemos o processo de ratificação de ambas e o relacionamento com a OIT durante a parte final do regime a propósito do cumprimento das obrigações derivadas da ratificação das duas convenções, que se entrelaçam e, às vezes, confundem até, porque o seu objecto é parcialmente coincidente.

O período imediatamente anterior ao Estado Novo

Para nos situarmos face à situação jurídica portuguesa nos primórdios do Estado Novo, há que recuar a 1926. Nesse ano, pelo decreto n.º 12 533, de 23 de Outubro, foi definido

o “Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas de Angola e Moçambique”⁶¹, sendo Ministro das Colónias João Belo. Através deste normativo, enunciam-se os traços essenciais e permanentes do regime, considerando-se meramente teórica a equiparação, tentada nas últimas décadas do século XIX, do “indígena ultramarino ao europeu”. Para prossecução do “fim geral de civilização e nacionalização” a atingir nas colónias, a experiência exigia a criação de uma dualidade de estatutos pessoais, assente na distinção entre cidadãos de pleno direito e os indígenas, vistos como tendo uma *capitis diminutio*, por vezes comparada ao estatuto dos menores e cuja existência se justificava por motivos de protecção dos mesmos.

Pelo Estatuto de 1926, os indígenas eram “os indivíduos de raça negra ou dela descendentes que, pela sua ilustração e costumes, se não distingam do comum daquela raça”, deixando-se maiores especificações à consideração dos governos das colónias, que definiriam também as condições da passagem de indígena a “assimilado”, categoria em que ingressavam aqueles que, pela evolução verificada, viessem a adquirir a cidadania portuguesa. Tal como definido no preâmbulo do decreto, o indigenato destinava-se à protecção dos direitos naturais das populações, mas também ao “cumprimento progressivo dos seus deveres morais e legais de trabalho, de educação e de aperfeiçoamento”. O Estatuto desdobrava-se em normas diferentes consoante os direitos a regular: quanto aos direitos relacionados com a família, sucessões e propriedade, mantinham-se os usos e costumes dos indígenas; quanto aos direitos políticos, mantinham-se as instituições políticas tradicionais e a inexistência de direitos relativamente a instituições de carácter europeu; quanto ao direito criminal, previa a aplicação do Código Penal português, mas “tendo na devida atenção o estado e civilização dos indígenas e os seus usos e costumes”; na administração da Justiça os indígenas estavam sujeitos a foro privativo, afastando-se desta forma os mecanismos previstos na organização judiciária nacional; finalmente, quanto ao direito do trabalho, que é o que mais nos interessa, enunciam-se os princípios da liberdade contratual e da remuneração do trabalho, prevendo-se o trabalho “compelido” apenas para fins públicos.

Este diploma foi substituído pelo “Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas”, aprovado pelo decreto n.º 16 473, de 6 de Fevereiro de 1929, sendo Ministro das Colónias Bacelar Bebiano. Este novo normativo introduz algumas alterações formais, em ordem a

61 Este Estatuto tornou-se extensivo à Guiné e aos “territórios das companhias privilegiadas de Moçambique e Niasa”, pelo decreto n.º 13 698, de 30 de Março de 1927.

melhorar a “sua execução administrativa e judiciária, a viabilidade dos juízos e processos”, mas quanto às questões de fundo mantém o quadro do Estatuto do Ministro João Belo, de 1926.

A regulamentação específica das questões laborais é também publicada no período da Ditadura Militar, através do decreto n.º 16 199, de 6 de Dezembro de 1928, que consagra o Código de Trabalho dos Indígenas e vem revogar o regime jurídico de 1914. Este diploma, muito detalhado, proibia o trabalho obrigatório para fins particulares⁶² (artigo 294.º) e estabelece as condições, de excepcionalidade e de urgência, para a possibilidade de trabalho obrigatório para fins públicos (artigos 295.º a 301.º), o que correspondia a um recuo tático na política do trabalho nas colónias, que ficou a dever-se às pressões internacionais, quer da Sociedade das Nações, quer da própria OIT (cf. Alexandre, 2000, pp. 188 e 211).

A partir deste Código, legalmente falando, apenas é permitido recorrer ao trabalho obrigatório para fins públicos nos casos seguintes:

“1.º - Quando para a execução de trabalhos públicos, do Governo ou municipais, não seja possível, em virtude da urgência ou de outro motivo razoável, obter o número de trabalhadores indígenas voluntários que forem precisos;

2.º - Quando tenha de acudir-se a casos de força maior ou de calamidade pública, tais como incêndios, inundações, estragos produzidos por temporais ou cataclismos, invasões de gafanhotos ou outros animais nocivos e epidemias;

3.º - Quando se trate de serviços de:

a) Limpeza e saneamento das povoações ou bairros indígenas ou sua periferia, e dos currais de gado ou logradouros anexos às mesmas povoações ou bairros;

b) Limpeza e conservação das fontes, poços, cacimbas, e outros reservatórios de água destinados ao uso das populações indígenas ou dos seus gados;

c) Limpeza de caminhos entre populações indígenas (...);

d) Perseguição e extermínio de animais nocivos à saúde e vida dos indígenas ou dos seus gados, ou às suas culturas e preserva de colheitas;

e) Cultura de certas áreas de terrenos de reserva indígena, em locais próximos das suas povoações, cujo produto reverta exclusivamente em favor daqueles que as cultivarem ou, segundo os seus usos e costumes, em benefício de determinada comunidade indígena.”

O Código estabelece também os termos da “remuneração” ou “auxílio” a abonar aos prestadores de trabalho obrigatório, bem como as condições de alojamento, quando necessário, e alimentação. A autoridade pública não pode impor trabalho obrigatório, entre outros casos, aos menores de 14 anos e maiores de 60, aos doentes e inválidos e aos chefes gen-

62 Na sequência do determinado no Estatuto dos Indígenas de 1926.

tílicos. No caso das mulheres há também limitação no tipo de trabalho a que podem ser sujeitas e o impedimento de saírem para fora da área onde residam.

O preâmbulo deste Código é vasto e, por si só, uma síntese notável da forma como Portugal se olhava, em termos históricos e no então presente, face ao trabalho indígena em geral e ao trabalho forçado em particular. Sublinha-se a crença na atitude humanitária dos portugueses e a evolução da sua legislação:

“Em todos [os diplomas legais, desde 1878 até 1914] se inscreve e mantém o princípio da liberdade do trabalho, mas sucessivamente aperfeiçoado pelo abandono de fórmulas que a transformação evolutiva dos costumes foi permitindo e pela adopção das regras mais consentâneas com as concepções de cada época. Basta o confronto com a legislação similar promulgada por outras potências coloniais nos últimos cinquenta anos para que se não possa duvidar do sincero desejo de bem servir os deveres de grande nação colonizadora e da firmeza com que Portugal tem tomado a vanguarda no caminho da concessão de direitos e da garantia de protecção aos trabalhadores.”

Note-se que o legislador faz menção expressa aos princípios das Conferências e Congressos internacionais, “desde o de Viena de 1815 até os da actual Sociedade das Nações”, referindo que o diploma está em harmonia com tais princípios, mas que, para além disso, “representa a continuação do programa civilizador que primacialmente dominou o Governo de Portugal desde o século XV”.

É, pois, este o contexto jurídico nacional quando na OIT se fazem as discussões preparatórias da convenção n.º 29, entre 1927 e 1930, em que Portugal participa activamente, como o demonstram as várias pastas do Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros consagradas ao tema, cujo grande volume não é comparável a nenhum dos outros temas objecto do relacionamento entre Portugal e a OIT nas primeiras décadas da história da Organização.

Esta participação empenhada vinha, aliás, já das discussões anteriores no seio da Sociedade das Nações sobre as questões da escravatura e que deram origem à Convenção de 1926, como se infere da documentação consultada⁶³ e da publicação em 1925, em Genebra, da brochura *Quelques observations au rapport du Professeur Ross, présentées comme élément d'information à la commission temporaire de l'esclavage de la Société des nations*, da responsabilidade da Delegação de Portugal à VI Assembleia da Sociedade das Nações.

63 MNE/AHD – em especial, Maço 640.

Esta publicação constitui uma resposta circunstanciada ao Relatório de Edward Ross que denunciara práticas próximas da escravatura nas colónias portuguesas e que foi entendido como mais uma peça de uma conspiração internacional destinada a despojar o país dos seus territórios ultramarinos (cf. Alexandre, 2000, p. 187; Castelo, 2005, p. 363).

Ao longo de todo o processo conducente à adopção, em 1930, da convenção n.º 29, a OIT é vista com grande receio por parte do nosso país, por se entender que exorbitava das suas competências e se imiscuía em questões estritamente da soberania nacional de cada Estado. Em ofício⁶⁴ dirigido ao Ministro das Colónias, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, em Novembro de 1929, faz as seguintes considerações:

“O trabalho indígena nas Colónias é assunto que preocupa a Sociedade das Nações e o Bureau International du Travail. Este último, no questionário que acaba de enviar aos Estados, que nele estão representados, formula uma série de perguntas tendentes a fixar as bases de uma convenção, reguladora do chamado trabalho forçado. A tendência do questionário é manifestamente de internacionalizar a administração indígena e de submeter a nossa comissão internacional, que funcionaria em Genebra, tudo quanto se relacione com o trabalho indígena.

É evidente que semelhante plano é inexequível e não pode merecer a aprovação das Potências Coloniais. Como, porém, há ou pode haver, projectos de interferência colonial, e como a votação é dada a países que nenhum interesse directo têm carecemos de tratar o assunto com uma grande reserva e ao mesmo tempo com grande conhecimento de causa.”

Em seguida, solicita a inquirição dos altos funcionários que governavam as colónias sobre as dificuldades na aplicação do Código do Trabalho de 1928, eventuais sugestões e indicação dos pontos em que a experiência demonstrasse que “a doutrina que inspirou o referido diploma é inexequível.” Para resposta ao inquérito da OIT, coloca as seguintes perguntas:

“Em matéria de recrutamento poder-se-á sustentar que o concurso das autoridades é dispensável? Ou terá a prática demonstrado que sem o auxílio das autoridades não se opera o recrutamento? Quais são as raças que em cada colónia se têm mostrado mais renitentes ao trabalho? O período do contrato é exageradamente curto? Qual a impressão entre os indígenas e entre os patrões? Qual o resultado económico da aplicação dessa lei? Para os serviços públicos como se tem procedido? Para a construção de estradas e outras obras públicas há trabalhadores voluntários? Qual o salário que lhes tem sido pago? Tem sido elevado o imposto indígena para levar o preto ao trabalho? Em que circunscrição?”

Considera o Ministro dos Negócios Estrangeiros que a introdução do Código de Trabalho trouxe consigo princípios humanitários, o que pode causar “perturbação económica”, mas tal não deve ser posto em causa por ser “esse o objectivo de todos os nossos colonizadores como também tem sido sempre o ideal a que temos aspirado.”

64 MNE/AHD – Maço 637, ofício datado de 1 de Novembro de 1929.

Finalmente o Ministro pede, além de informações concretas sobre a situação das colónias, que se habilitem os delegados portugueses a defender o país na Conferência seguinte sobre o trabalho forçado:

“Com os resultados de um inquérito à mão-de-obra indígena nas várias colónias, que ousou alvitrar a V. Ex.^a como meio apropriado para a manutenção das nossas tradições coloniais e para o cabal esclarecimento do assunto.”

A preparação da resposta ao questionário do BIT, prévio à adopção da convenção em Junho de 1930, deu lugar a inúmeras respostas⁶⁵, desde logo, das entidades de administração das diversas colónias, mas também de diversas outras entidades, como o próprio Ministério das Colónias, a Junta Central do Trabalho e Emigração deste Ministério, a Sociedade de Geografia, a Escola Superior Colonial, o Centro Colonial, entre outros.

Para além da documentação oficial, podemos encontrar no Arquivo Histórico-Diplomático⁶⁶ exemplares de várias brochuras de divulgação e de textos jornalísticos publicados na época que reflectem o interesse por parte da opinião pública pelo tema do “trabalho indígena” e pelo processo de ratificação da que viria a ser a convenção n.º 29. Meramente a título de exemplo, refira-se um artigo do *Comércio do Porto*, de 9 de Julho de 1929, sob o título “Conferência internacional do trabalho – Um estudo sobre trabalho forçado”, que dá conta, circunstanciadamente, do estudo de Juan Gondal, funcionário do BIT, então publicado por Genebra, apontando o enquadramento histórico do tema, a abordagem pela OIT, pistas para uma reflexão e regras a observar para a admissibilidade do trabalho forçado.

A esta movimentação interna correspondia também, externamente, uma grande preocupação e mobilização, em particular entre os países mais directamente interessados. No período entre Junho de 1929 e Junho de 1930, entre as duas conferências anuais da OIT, realizaram-se negociações⁶⁷ para uma troca de vistas entre os governos português, francês, inglês, belga e holandês sobre o problema do trabalho forçado, antes do envio das respostas ao questionário do BIT e conferências particulares, em Paris, entre os governos português, francês e belga sobre as referidas respostas e acerca da orientação a ser seguida por estas potências na Conferência de Junho de 1930.

65 MNE/AHD – Maços 636 e 637.

66 MNE/AHD – Maço 640. Além de documentação portuguesa existem vários artigos de jornais e publicações estrangeiros sobre o mesmo tema.

67 MNE/AHD – Maço 636.

Para além dos meios diplomáticos, outras formas de pressão terão sido utilizadas pelos diversos países com interesses na matéria, sendo a Inglaterra vista com animosidade por parte de Portugal por levantar questões relacionadas com as colónias portuguesas e a existência de trabalho forçado. Em 8 de Agosto de 1929, o *Daily Telegraph* publicou um “artigo em que se fazia a afirmação categórica de que na Colónia de Angola, e designadamente na plantação de açúcar da Catumbela, havia indígenas sujeitos ao regime de trabalhos forçados”, o que motivou a realização de um inquérito promovido pelo Alto-Comissário de Angola, concluído em Março de 1930. No ofício⁶⁸ que escreve o Director-geral das Colónias do Ocidente (Ministério das Colónias) ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, a enviar o referido relatório, conclui deste modo:

“Pelos referidos documentos fica mais uma vez demonstrado quão infundadas são as acusações que, por vezes, a imprensa inglesa lança a público contra o regime do trabalho indígena, em Angola, e especificadamente no caso tratado pelo *Daily Telegraph*.”

A análise da situação⁶⁹ feita pelo Dr. José de Almada, dirigida à Secretaria-geral dos Serviços Portugueses da Sociedade das Nações, em Abril de 1930 é do seguinte teor:

“A abolição do trabalho forçado, votada em Genebra em 1929, não é apoiada pela maioria dos governos, nas respostas dadas ao questionário. A maioria opta pela limitação e regulamentação do trabalho forçado. (...) A ideia da escravatura assusta a Inglaterra, que há mais de um século a combate ostensivamente. Tudo quanto pareça escravidão é repellido. (...) Não é possível esquecer a situação pouco invejável em que ficou Portugal no Congresso de Viena [em que isoladamente esteve contra a declaração sobre escravatura proposta pela Inglaterra]. Parecia-me de toda a vantagem que apurássemos de antemão a disposição dos principais Estados, pelo que toca a esta conferência de Junho. Se a atmosfera nos parecer desfavorável aos nossos interesses, julgo preferível não nos fazermos representar do que sermos os únicos a fazer oposição ao trabalho forçado. (...) O nosso isolamento na Conferência podia fazer convergir sobre a nossa administração colonial as críticas dos reformadores sociais.”

Os esforços de concertação de posições dos diversos países eram acompanhados de perto pela OIT. É o próprio Director Geral do BIT, Albert Thomas, quem escreve⁷⁰ ao Ministro

68 MNE/AHD – Maço 637, ofício n.º 1628, de 3 de Março de 1930. Note-se que o relatório a que se alude é muito extenso, recolhe declarações de indivíduos locais e está documentado com fotos. Existe uma pasta específica dentro deste Maço designada “Acusação da existência de trabalho forçado na plantação de açúcar da Catumbela”.

69 MNE/AHD – Maço 636, documento datado de 21 de Abril de 1930. O Dr. José de Almada, grande especialista em matéria colonial, desempenhou diversas funções, incluindo a de membro da Comissão de Peritos em matéria de trabalho indígena junto da OIT, para além de funções públicas nacionais. Desconhecemos a qualidade em que escreve a nota supra mencionada, mas destinava-se a mesma a preparar a intervenção da Delegação portuguesa na Conferência seguinte. O Dr. José de Almada é autor do livro, publicado em 1932, pela Imprensa Nacional, *Apontamentos históricos sobre a escravatura e o trabalho indígena nas colónias portuguesas*, “edição reservada para uso oficial”.

70 MNE/AHD – Maço 636, ofício de 28 de Maio de 1930.

dos Negócios Estrangeiros português, em Maio de 1930, na sequência da reunião oficiosa convocada em Paris pelo governo francês para o exame do anteprojecto da convenção e da reunião da Comissão de Peritos sobre trabalho indígena, que ocorrera em 15 de Maio anterior, para enviar as modificações propostas ao texto inicial, pedindo:

“Para me fazer chegar as vossas observações. Veremos então se nos aproximámos do nosso objectivo – considero a aproximação dos pontos de vista das diversas potências coloniais, para conseguir a sua unanimidade e assim obter mais facilmente a adesão de todos os delegados à conferência (...). Felicito-me pelo espírito de boa vontade e de conciliação com que conduzi-mos, até hoje, as conversações preparatórias. Estou certo de que, através de um último esforço, conseguiremos realizar plenamente a reforma de justiça e de humanidade que queremos, tendo em consideração todos os interesses legítimos que estão em jogo.”

Ainda nas vésperas da Conferência os contactos continuavam, como o testemunha o ofício⁷¹ do responsável pela Legação de Portugal na Haia, Francisco Santos Tavares, dirigido ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, que contactara com o Ministro das Colónias holandês por ocasião de um banquete oferecido pela Rainha da Holanda à Grã-Duquesa do Luxemburgo:

“Aproveitei o ensejo para falar-lhe a respeito da atitude das potências coloniais perante o projecto de convenção do trabalho forçado. O Sr. Graaf, que me deu a impressão (...) de não ter provada simpatia pelo Sr. Albert Thomas, bem pelo contrário, disse-me que, de facto, os países com domínios coloniais deveriam estar cada vez mais em contacto, para a defesa legítima dos seus interesses, não lhe repugnando aceitar, sempre que as circunstâncias o aconselhassem, a constituição de uma frente única para essa defesa. E acentuou com evidente preocupação, que a Sociedade das Nações era, quanto a ele, um “verdadeiro perigo para as potências coloniais”.

Por julgar interessantes estas afirmações feitas por um homem que, não só dirige actualmente a política colonial da Holanda, como conhece, por nelas ter vivido durante 25 anos essas posições, por isso transmito a V. Ex.^a as referidas informações.”

Na Conferência o debate foi muito intenso. Chegada a hora da votação, as delegações governamental e patronal portuguesas abstiveram-se. O texto da declaração de voto da delegação governamental portuguesa é o seguinte:

“A Delegação governamental da República Portuguesa abster-se-á de votar a convenção do trabalho forçado para que não se possa interpretar o seu voto contra como uma recusa de aceitação do princípio da abolição do trabalho obrigatório.

A legislação colonial da República contém já as disposições mais eficazes para que este fim seja alcançado com a maior brevidade possível.

A Delegação governamental de Portugal vê-se, aliás, na impossibilidade de aceitar uma convenção contendo princípios e detalhes de regulamentação que considera incompatíveis com

71 MNE/AHD – Maço 636, ofício n.º 295, de 3 de Junho de 1930.

a soberania nacional e a autonomia da sua administração colonial, reservando para o seu Governo qualquer decisão quanto à possibilidade e oportunidade da sua ratificação.”

No regresso, o Dr. Augusto de Vasconcelos, membro da Delegação portuguesa à Conferência de 1930, presta declarações ao *Diário de Notícias*, de 4 de Julho de 1930, em que explica a posição assumida por Portugal:

“Tive o ensejo de o demonstrar na conferência, analisando o projecto de convenção, artigo por artigo, que ele não ia mais longe no sentido liberal e humanitário do que os textos da legislação portuguesa. Mas há que ter como assente, fundamentalmente, que as convenções internacionais não devem afectar a soberania dos Estados e que a política indígena a seguir nas colónias a cada Estado deve exclusivamente pertencer (...).

[sobre a abstenção e não rejeição da convenção] os delegados dos países [além de Portugal, França e a Bélgica] quiseram frisar bem que não se opunham aos princípios fundamentais da convenção, mas apenas à regulamentação que, invadindo atribuições alheias, entendiam dever fazer à sombra desses princípios uma assembleia na sua maioria composta de nações sem a mínima experiência em matéria colonial (...).

(...) Agora, fiéis aos compromissos tomados sobre a escravatura, na convenção de 1926, correspondentes, aliás, ao modo de ver do nosso governo e de todas as competentes autoridades portuguesas em matéria colonial, continuaremos a aplicar a nossa legislação tendente a suprimir, no mais curto período, o trabalho obrigatório, segundo as possibilidades que nos permitam o interesse público e o dos próprios indígenas das nossas possessões ultramarinas”.

Os discursos proferidos em Genebra nas Conferências Internacionais do Trabalho de 1929 e 1930, pelo Dr. Vasco de Quevedo, Chefe da Delegação Portuguesa, vão um pouco mais longe, reflectindo a convicção da inexistência de trabalho forçado – “chamar trabalho forçado ao trabalho imposto pelas exigências da própria vida, parece-me grande exagero” (OIT, 1969, p. 75). No seu entendimento, a imposição do trabalho, obrigatório mas não forçado:

“Deve ser aplicada pelos povos que participarem na cruzada cujo fim é introduzir usos e costumes que hão-de transformar gradualmente os povos menos civilizados em homens úteis ao bem comum, livres e com direito a um lugar ao sol. Quanto à coacção, não esqueçamos que a regra imposta pelos representantes de uma civilização a indivíduos de raças e usos diferentes encontra-se de uma forma ou de outra, mais ou menos imponderável, nas sociedades em plena evolução. (...) Impedindo-se as potências colonizadoras de obrigar os povos a aprender a trabalhar, condenar-se-iam estes a desaparecer; é o que acontecerá se as potências coloniais aceitarem passivamente várias cláusulas muito teóricas da convenção, que tanto se empenham em chamar do “trabalho forçado” (OIT, 1969, p. 80).

A análise deste processo permite concluir que a posição tomada por Portugal antes, durante e depois, da adopção da convenção n.º 29 se prendia com considerandos de natureza política. Tratava-se de preservar a soberania nacional perante uma comunidade internacional, neste caso reunida na OIT, com desejo de interferir no que era visto como negócios inter-

nos. Argumentava-se que a nossa legislação nacional era até mais progressiva que as normas internacionais, não só a convenção n.º 29, como também a convenção da escravatura de 1926 da Sociedade das Nações. Uma vez que esta posição se mantém inalterada durante décadas, vejamos agora se era possível, à face da lei portuguesa, uma ratificação da convenção logo que a mesma foi adoptada, em 1930.

Na verdade, a lei portuguesa vigente era o Código do Trabalho de 1928, que fora desenhado sobre a convenção da escravatura de 1926, da Sociedade das Nações, que por sua vez inspiraria a convenção n.º 29, da OIT, pelo que há uma coincidência de princípios. Desde logo, a proibição do trabalho forçado para fins particulares e a sua limitação no caso de fins públicos a casos urgentes e especiais, devidamente identificados, que, na generalidade coincidem. Mas é falso que a legislação portuguesa permitisse a ratificação da convenção n.º 29, sem ser alterada em vários pontos: o primeiro prende-se com a idade – o trabalho forçado para fins públicos estava limitado aos adultos do sexo masculino entre os 18 e os 45 anos e a legislação portuguesa permitia-o entre os 14 e os 60 anos; por outro lado, a convenção autorizava as culturas obrigatórias apenas com o objectivo de “evitar a fome ou a escassez de produtos alimentares”, sendo a legislação portuguesa mais aberta; finalmente, a legislação nacional permitia a aplicação de sanções penais por quebra de contrato por parte dos trabalhadores, o que estava em clara contradição com a Convenção.

No plano normativo não era, pois, possível a ratificação da convenção n.º 29, embora tal não fosse assumido pelas autoridades portuguesas, que se escudavam nas questões políticas de princípio relacionadas com a soberania nacional sobre as colónias. A publicação em 1930 do Acto Colonial⁷², normativo com força constitucional porque substituiu o título V da Constituição Política de 1911, ainda em vigor, e porque assim o considerou depois a Constituição de 1933, veio reforçar a posição portuguesa, uma vez que eram, segundo Salazar, seus traços constituintes a ideia de império, a maior concentração de poderes, a forte reivindicação de ordem nacional e a integração das colónias e da metrópole na “unidade pluriforme da Nação portuguesa” (cf. Rosas & Brito, 1996, p. 21). “Possuir e colonizar domínios ultramarinos e civilizar as populações indígenas” faziam parte, de acordo com o artigo 2.º do Acto Colonial, da função histórica da Nação portuguesa. O Estatuto do

72 Decreto n.º 18 570, de 8 de Julho de 1930. Foi revisto em 1935 e em 1945.

Indigenato era visto como um regime de “protecção e defesa”, sendo prevista a proibição do trabalho obrigatório e a possibilidade de casos de “trabalho compelido”⁷³.

De 1933 em diante

O quadro constitucional e legal está definido, quanto ao trabalho forçado, mesmo antes de 1933. A lei ordinária é de 1928, a lei constitucional – Acto Colonial – é de 1930. Este quadro permanecerá, com pequenas alterações, o mesmo durante mais de vinte anos. De registar, como legislação complementar, a Carta Orgânica do Império Colonial Português e a Reforma Administrativa Ultramarina, de Novembro de 1933⁷⁴.

O Acto Colonial viria a ser revogado na revisão constitucional de 1951. Esta revisão teve, aliás, como principal motivo acabar com o Acto Colonial, por causa do movimento de descolonização que então se expandia. Embora muitos sectores do regime, incluindo a Câmara Corporativa, que emite um longo parecer contrário à intenção da revisão, ficassem muito apreensivos com as mudanças propostas, a verdade é que o Acto foi revogado e incluída parte do seu texto no texto da Constituição, alterando-se a nomenclatura de “colónias” e “Império Colonial Português” para “províncias ultramarinas” e “Ultramar Português”. Passava-se da concepção de um modelo de Estado colonial para um Estado português pluricontinental, do Minho a Timor, assente em princípios integracionistas ou de “assimilação uniformizadora” (cf. Rosas & Brito, 1996, p. 22). Ou no dizer do Dr. Motta Veiga, Chefe da Delegação Portuguesa à Conferência internacional do trabalho em 1954:

“Portugal reafirma deste modo a sua secular vocação civilizadora, pondo uma vez mais em prática o princípio solenemente consagrado na sua Constituição Política, segundo o qual as províncias do Ultramar português fazem parte integrante do Estado Português, são solidárias entre si e com a Metrópole” (OIT, 1969, p. 199).

Na sequência da alteração constitucional de 1951, foi publicado em 1954 um novo Estatuto⁷⁵ dos Indígenas das províncias da Guiné, Angola e Moçambique que revoga o Estatuto de 1926/29. As mudanças mais significativas foram a acentuação da natureza provisória do indigenato; a enumeração dos requisitos de extinção da condição de indígena e aquisição da cidadania portuguesa; e uma reformulação do conceito de indígena que, mantendo o

73 Regressava-se a uma terminologia mais antiga, que eufemisticamente designava uma realidade semelhante.

74 Decretos-leis n.ºs 23 228 e 23 229, de 15 de Novembro de 1933.

75 Decreto de 20 de Maio de 1954.

factor étnico, acentuava o factor cultural. Apesar da evolução positiva registada, tratava-se de um regime que perpetuava a discriminação dos indivíduos dos territórios ultramarinos, colocando-os num patamar inferior aos dos cidadãos nacionais nascidos na metrópole.

No quadro político-ideológico existente nos inícios dos anos 1950, difícil seria a Portugal aceitar a convenção n.º 29 e sobretudo, na sequência de uma ratificação, prestar contas sobre o que se passava no seu espaço interno. Porém, além deste impedimento, um outro, de substância, impossibilitaria uma ratificação – o incumprimento sistemático da legislação sobre trabalho obrigatório nos territórios ultramarinos.

Embora o presente trabalho incida sobre as questões de relacionamento, no plano normativo, entre Portugal e a OIT, não sendo seu objectivo aferir do incumprimento das normas na prática, não podemos deixar de a ele aludir, sempre que tal se revele necessário para compreender as razões da natureza de tal relacionamento. No caso do trabalho forçado, o incumprimento das normas legais nos territórios africanos, embora não assumido pelas autoridades, constituiu um sério obstáculo: se o problema fosse apenas no plano legal, algumas alterações permitiriam a ratificação, porém, a subsequente verificação do cumprimento das obrigações, na prática, impediria qualquer intenção nesse sentido.

Recorrendo em particular às investigações de Malyn Newitt (1981) e Cláudia Castelo (2005), que, embora de naturezas muito diferentes, abordam as questões do trabalho forçado, é possível concluir pelo sistemático incumprimento da legislação nacional sobre trabalho forçado. Alerta-nos Newitt para o facto de, mais importante do que saber o que diz a legislação, é saber como a mesma é posta em prática, assinalando que muitos dos contratos de trabalho realizados com africanos não se distinguem da escravatura, que o sistema de coerção administrativa ao trabalho não poderia ser simplesmente abolido por decreto quando tinha raízes tão profundas no interesse dos empregadores e administradores, ou quando, citando Henrique Galvão, diz que “só os mortos estavam de facto isentos de trabalho forçado” (1981, pp. 107-118).

Cláudia Castelo refere que o recrutamento de trabalhadores pelo Código de Trabalho de 1928 – vigente até 1961 – é, em teoria, protector do indígena. Contudo, a execução das normas por parte dos funcionários administrativos é, com frequência, atentatória dos direitos dos indígenas, tanto por incúria, como por falta de escrúpulos e ganância desenfreada. A autoridade civil deveria fiscalizar a angariação de trabalhadores para empresas de parti-

culares, só permitindo a escolha daqueles que não trabalhassem nas suas terras, o que não acontecia. As condições de trabalho eram em geral muito duras; o serviço frequentemente não obedecia a um horário, a alimentação era escassa e pobre e o alojamento em acampamentos promíscuos; quando alguma coisa corria mal, havia castigos corporais. No início dos anos 1960, continuavam a ser reportados casos de patrões que não cumpriam a lei quanto à alimentação, aos salários, ao vestuário e ao horário de trabalho dos contratados (2005, pp. 365-367).

A situação é de tal modo que o deputado por Angola à Assembleia Nacional, Henrique Galvão, quando encarregado de produzir um relatório sobre as condições de trabalho nas colónias, em 1947, tece duras críticas ao regime, referindo que, embora na lei o trabalho forçado em proveito de particulares tivesse sido abolido, na prática tinha aumentado; que o Estado actuava como angariador e distribuidor de mão-de-obra em proveito dos colonos, tratando os trabalhadores como mercadorias; que a situação era pior do que a escravatura simples; que, em certos casos, a taxa de mortalidade é de 35% entre os trabalhadores contratados, mas os agentes do Governo continuam a fornecer mão-de-obra para trabalhar sob essas mesmas condições desumanas (Castelo, 2005, p. 370).

Em carta de 17 de Outubro de 1944 dirigida ao Presidente do Conselho, Oliveira Salazar, é o próprio Marcelo Caetano, então Ministro das Colónias, que desabafa “ O mais triste é que exista oficializada em África esta indústria de engajamento de mão-de-obra indígena, com o seu cortejo de violências e misérias morais!” (in Antunes, 1994, p. 128).

Nas vésperas da eclosão das guerras de África, eram comuns as situações de trabalho indígena em condições muito difíceis, em Angola e Moçambique, associadas a brutais repressões, como o refere nas suas memórias Adriano Moreira, Ministro do Ultramar entre Abril de 1961 e Dezembro de 1962 (Moreira, 2009, p. 175) e estão documentadas em vários trabalhos de investigação, dos quais destacamos Eduardo Sousa Ferreira (1977, pp. 35-38), Valentim Alexandre (2000, p. 195) e Alexander Keese (2007, pp. 285-286).

As alterações políticas decorrentes da II Guerra Mundial, a reorganização dos países em torno da ONU, a vaga de descolonização iniciada nos anos 1950, a emergência da guerra-fria, desenham um mundo diferente. Salazar tem consciência que a natureza do seu regime não está em sintonia com as ideias políticas dominantes e vai contrapor ao isolacionismo a integração de Portugal em várias instituições internacionais: a NATO, de que foi membro

fundador em 1949; as Nações Unidas, a que aderiu em 1955, depois de um longo processo; a EFTA, de que foi membro fundador em 1959⁷⁶. Esta procura de parcerias externas era também a procura da legitimidade para a manutenção do núcleo essencial do regime, em que pontificava a existência dos espaços ultramarinos como parte integrante da Nação portuguesa.

No caso da OIT, Portugal era membro fundador e de pleno direito, pelo que não houve necessidade de, como na situação de outras organizações internacionais, promover uma adesão. No entanto, para que a OIT pudesse constituir um espaço de legitimação da política portuguesa, também e sobretudo em matéria colonial, houve que reavivar o relacionamento. A visita do Subdirector-geral da OIT Wilfred Jenks a Portugal⁷⁷, por ocasião da realização em Lisboa da 3.^a sessão da Comissão de Peritos para a Política Social dos territórios não metropolitanos, de 7 a 19 de Dezembro de 1953, ou a realização em Luanda da Comissão Consultiva Africana de 30 de Novembro a 10 de Dezembro de 1959, a convite do Estado português, ou ainda a missão⁷⁸ do Director-geral do BIT, David Morse a Portugal, em Fevereiro de 1960, correspondem a momentos de aproximação de grande significado para um país que vivera tanto tempo afastado da Organização que, com outros, fundara em 1919.

Recorde-se que, após os dois primeiros impulsos ratificadores (1928/29 e 1932), ainda antes da sedimentação do Estado Novo, apenas fora ratificada uma convenção, em 1937, de diminuto alcance político e mesmo prático⁷⁹. No quadro da referida aproximação, uma nova vaga de ratificações surge a partir de 1956, iniciando-se a série com a da convenção n.º 29, sobre trabalho forçado, o que sucede fruto da enorme pressão internacional sobre o regime português. Veremos, pois, a partir de agora, as questões relacionadas com este processo de ratificação e da convenção n.º 105 (1957).

76 Sobre a NATO e a política colonial do Estado Novo, veja-se Santos (2009); sobre Portugal e a ONU e as questões coloniais, veja-se Silva (1995); sobre a adesão à EFTA, veja-se Leitão (2004) e Alípio (2006).

77 Durante essa visita, em 10 Dezembro de 1953, proferiu um notável discurso na Universidade de Coimbra sobre “O Direito Internacional e a política colonial”, que dava conta da perspectiva da OIT e antecipa as questões coloniais que Portugal iria enfrentar. Este discurso encontra-se reproduzido na publicação comemorativa dos 50 anos da OIT, já referida.

78 OIT/Archives Genève – Pasta Z3 51/1 – Director-general’s mission to Portugal.

79 Convenção n.º 45 (1935), relativa a emprego de mulheres em trabalhos subterrâneos, processo analisado no capítulo sobre Qualidade no trabalho – dimensão de género.

O processo de ratificação das convenções n.ºs 29 e 105

Durante a década de 1930, não existe qualquer documentação relevante sobre a intenção de ratificação da convenção n.º 29 por parte de Portugal, a não ser um apontamento interno⁸⁰ do Ministério dos Negócios Estrangeiros, de 1937, subscrito pelo Dr. Rodrigues Pereira, chamando superiormente a atenção para o facto de, após a ratificação da convenção pela França e na expectativa da ratificação por parte da Bélgica, o risco de isolamento do país: “ (...) ficar sendo o único Estado Colonial que até agora não tomou qualquer deliberação favorável a uma ratificação.” Nos dez anos seguintes, que coincidem em boa parte com a II Guerra Mundial, não existe em arquivo qualquer documentação relevante quanto a esta matéria.

Entre 1948 e 1956, ano da ratificação da convenção n.º 29, há registo de grande movimentação entre as diversas entidades portuguesas envolvidas⁸¹, evidenciando a documentação posições frequentemente antagónicas, muita cautela nos pareceres expendidos e muita preocupação com a imagem do país no exterior. Uma nota técnica dos serviços do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência, do ano de 1948, compara as disposições da Convenção com o Código do Trabalho dos Indígenas de 1928. A análise efectuada conclui que este Código⁸², estabelece normas para o trabalho forçado ou obrigatório que cabem “amplamente dentro da Convenção n.º 29”, não havendo inconveniente à sua ratificação.

Nessa sequência, é enviado ofício pela Direcção-geral do Trabalho e Corporações ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, datado de 7 de Janeiro de 1949, com o texto da Convenção, dizendo que há vantagem na sua ratificação e comunicando também o parecer favorável do Ministério das Colónias. Na ausência de resposta, ano e meio depois, em 6 de Julho de 1950, insiste o Director-geral junto do MNE, justificando a necessidade de ratificação da Convenção com o facto de Portugal ser o único país com territórios dependentes que ainda não o fez. Em Março de 1952, o MNE solicita o texto à Direcção-geral do Trabalho e Corporações, que lho remete novamente, aludindo aos ofícios anteriores de Janeiro de 1949 e Julho de 1950.

80 MNE/AHD – Maço n.º 637, documento datado de 29 de Julho de 1937.

81 MTSS/Arquivo OIT – Pastas convenção n.º 29. Na ausência de referência em contrário, a documentação referida neste ponto encontra-se nestas pastas.

82 Com as alterações introduzidas pelos decretos n.º 17 643, de 22.11.1929, n.º 21 215, de 22.4.1932 e n.º 24 204, de 21.07.1934.

Em Junho de 1952 soube-se que as formalidades necessárias à ratificação foram suspensas por acordo entre os Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Corporações, conforme nota elaborada pelos serviços deste último Ministério. Este documento, não datado, dá também conta de uma “ligeira nota”, elaborada a 29 de Outubro de 1952, em que se frisava que o Comité *ad hoc* sobre o trabalho forçado das Nações Unidas/OIT notara que Portugal não ratificara a convenção sobre trabalho forçado, “o que é altamente inconveniente para o nosso país pois faz supor que a nossa legislação permite o trabalho compulsivo para além dos limites previstos na Convenção, o que não é verdade (Código do Trabalho Indígena)”.

Em 1953 adensa-se a troca de correspondência. O MNE oficia por duas vezes ao MCPS, a 6 e 31 de Outubro, insistindo sobre a necessidade de analisar a possibilidade de ratificação da Convenção n.º 29, mencionando as alegações contra Portugal, formuladas pelo citado Comité *ad hoc* sobre trabalho forçado; a realização em Dezembro seguinte, em Portugal, da 3.ª reunião da Comissão de Peritos sobre política social nos territórios não metropolitanos, e a realização em Novembro do Conselho de Administração da OIT, havendo conveniência de haver ratificação da convenção antes de tais reuniões.

Contrariando um parecer dos serviços do MCPS, datado de 29 de Outubro, que defende que “seria altamente vantajosa a ratificação”, o Ministro determina, em despacho datado de 14 de Novembro que não seja alterada a orientação verbal, dada em 1950, no sentido da não ratificação. Entende o governante que a extensão da actividade do BIT aos territórios ultramarinos, para os quais existia um organismo diverso, poderia “criar um precedente e animar o BIT a preparar novas convenções”. E continua – “acresce que o BIT aparece, por vezes, como instrumento de organizações internacionais a que o nosso país não pertence⁸³, e através dele, designadamente no que se refere ao Ultramar, hão-de essas organizações tentar interferências que lhe estão vedadas. Tudo portanto parece aconselhar a maior reserva no que se refere à ratificação de convenções que respeitem ao Ultramar.” Para além do que considera também que a legislação portuguesa é já mais progressiva do que o próprio texto da Convenção.

Em Outubro de 1954 existe troca de correspondência entre os Ministérios da Justiça e das Corporações e entre este último e o BIT a propósito do trabalho prisional e da sua legiti-

83 Referência à ONU, de que Portugal só viria a ser membro em 1955.

dade e compatibilidade com os princípios da Convenção n.º 29. No entender do Governo português:

“O trabalho prisional é ordenado pelo ditame altruísta de valorizar o indivíduo, chamando-o ao desempenho de actividades que melhor se coadunem com as suas aptidões ou vocação, procurando dar-lhes ou elevar-lhes o nível profissional, para que, quando em liberdade, estejam aptos à usufruição de melhores condições sociais das que até então tinham tido. Daqui também o não visar o seu recrutamento para o trabalho a aquisição de mão-de-obra a baixo preço, além de que, não obstante o fim imediato de aprendizagem e reeducação, tanto quanto nos é possível, o trabalho é remunerado consoante o rendimento, sofrendo o salário a divisão que a lei prescreve”.

Em 1955 a questão da ratificação da Convenção sobre trabalho forçado atingiu o seu auge, sendo levada a orientação do Presidente do Conselho e objecto de múltiplas comunicações. Logo em 28 de Janeiro, comunica o MNE ao MCPS que a Convenção n.º 29 foi ratificada pelo Governo da Índia e que a França tornou-a extensiva, sem modificações, aos seus territórios ultramarinos. Portugal fica isolado, apenas o nosso país e a União Sul-africana, dos países africanos ou com interesses em África, não ratificaram a Convenção, conforme refere uma nota manuscrita junto àquele ofício. De seguida, a 11 de Março, o MCPS consulta o Ministério do Ultramar sobre a conveniência, possibilidade e oportunidade de tal ratificação.

Não conhecemos o teor de comunicações entretanto havidas, porventura verbais. Em 2 de Maio, o Ministro Soares da Fonseca (Corporações) subscreve um despacho, com considerações a submeter ao Ministério do Ultramar. Neste despacho, ao contrário dos documentos que fomos analisando, em que se defende que a nossa legislação é mais progressiva do que a Convenção, e todos os seus autores aparentemente nisto crêem, o Ministro “abre o jogo”:

“O problema em causa é da competência do Ministério do Ultramar e, portanto, em princípio nada há a objectar.

No entanto, como é já do conhecimento pessoal de Sua Excelência o Ministro do Ultramar, Sua Excelência o Presidente do Conselho indicou-me a conveniência de aquele Ministério o examinar de novo, à luz das seguintes sugestões:

A legislação ultramarina pode considerar-se modelar no aspecto social e, portanto, por este lado nada repugnaria aceitar a ideia da ratificação.

Parece que também, na prática, não haverá observações de monta a fazer ao modo como esta legislação é observada pela generalidade das empresas privadas – ainda que talvez convenha, em certos casos, diligenciar por maior perfeição dos contratos de trabalho indígena, designadamente no referente à sua mais curta duração e às maiores facilidades de os indígenas irem para os locais de trabalho acompanhados de suas mulheres, etc.

Porventura, quanto aos serviços públicos, será indispensável evitarem-se uma ou outra condição efectivamente mais dura de trabalho – o que não deve considerar-se difícil e, portanto, real impedimento da pretendida ratificação.

Todavia, para além destas considerações, parece dever ponderar-se que em muitos casos será impossível trazer o indígena ao trabalho e, através deste, ao desejável nível de civilização sem algum constrangimento inicial e talvez seja duvidoso que isto possa fazer-se em plena tranquilidade de consciência jurídico-política dentro da convenção – a menos que se renunciasse a tirar muitos indígenas do seu estado primitivo de não civilização.

Acaso não será preferível, nas reuniões internacionais, cometer a “audácia” de afirmar esta verdade, dizendo em voz alta o que decerto ninguém ignora mas todos aparentam desconhecer? Em caso contrário, não será preferível continuar a permitir quanto ao nosso país, a intervenção da O.I.T. nas questões africanas e seguir assim, quanto à convenção em causa, o procedimento da União Sul-africana?

Submetam-se estas considerações ao esclarecido critério de Sua Excelência o Ministro do Ultramar.”

Em 4 de Maio do mesmo ano, em nota manuscrita dirigida ao Ministério das Corporações, o Presidente do Conselho refere que será enviada cópia do processo de ratificação da convenção existente no Ministério do Ultramar e sublinha que “sendo necessários mais elementos é dizer”. Esta intervenção directa mostra o empenho de Salazar na resolução deste problema e a forma como, de S. Bento, fazia coordenação da actividade dos ministérios envolvidos.

Uma informação detalhada sobre o histórico dos preliminares de ratificação da Convenção é elaborada pelo MCPS no início de Maio e remetida ao Ministério do Ultramar e ao Presidente do Conselho. O seu autor, cuja identidade não consta, faz uma resenha do passado e carrega elementos em favor da ratificação:

“Factos recentes podem levar a que se dê relevo a essa posição. Citam-se: a ratificação feita pela Índia; a notificação feita pela França de que a Convenção se aplicaria, sem modificações, nos seus territórios não metropolitanos; as acusações contra nós formuladas no Comité Especial de Trabalho Forçado; A divulgação dada aos artigos e livro de Basil Davidson⁸⁴; Os esforços desenvolvidos para que o Instituto Inter-Africano de Trabalho possa evitar a instalação em África dum Bureau Regional da OIT.”

84 A pressão internacional foi muito grande. Os artigos referidos, da autoria de Basil Davidson, são os seguintes: “An African Slavery”, publicado no semanário *The New Statesmen and Nation*, a 8 de Maio de 1954 e também um outro, no *The anti-slavery reporter and aborigines' friend* de 5 de Setembro do mesmo ano e ainda a carta que dirige ao editor da revista *West África*, publicada a 13 de Novembro, que denunciam frontalmente a utilização significativa do trabalho forçado em Angola. Os trabalhos de B. Davidson motivaram a publicação de uma brochura, da autoria de F. C. C. Egerton, intitulada *Angola without prejudice*, que defende aguerridamente a política colonial portuguesa, condenando as opiniões daquele jornalista. Esta brochura tem uma nota introdutória do Ministro do Ultramar, Raul Ventura, que termina deste modo: “o propósito deste livrinho é agir como antídoto contra um recente ataque venenoso, e espero que possa, pelo menos, ajudar a corrigir alguns erros”.

Em 21 de Maio, o Ministro Soares da Fonseca volta a escrever ao Presidente do Conselho. Faz uma resenha do processo, dá conhecimento de contactos diversos e termina pondo a hipótese de haver ratificação “poderia aceitar-se esta relativamente à metrópole e ressalvasse expressamente o Ultramar, como já se tem feito noutros casos”, o que permitiria “ganhar tempo”. Esta posição, se tivesse prevalecido equivaleria a nenhum resultado prático, já que, se exceptuarmos a possibilidade de existência de trabalho forçado prisional, não existia trabalho forçado a não ser em África.

O Ministério do Ultramar volta a emitir parecer favorável à ratificação, comunicando-o por ofício de 2 de Agosto ao Ministério das Corporações: “ Não há qualquer inconveniente em que seja ratificada pelo nosso país a Convenção n.º 29, sobre Trabalho Forçado e não deseja ver-se na companhia apenas da União Sul-africana para este caso”.

Entretanto, em Julho de 1955, Salazar remodelou o Governo. O Ministro das Corporações, Soares da Fonseca, foi substituído por Veiga de Macedo. Já é da responsabilidade deste último a nota dirigida ao Presidente do Conselho em 31 de Outubro, que a propósito da ratificação da Convenção n.º 29 se manifesta claramente a favor:

“ Eu sou, abertamente, como o Senhor Ministro do Ultramar, pela adesão à Convenção. Julgo inútil estar a fundamentar este meu parecer, já que o processo, que Vossa Excelência bem conhece, é elucidativo sobre as vantagens da ratificação. A hipótese levantada pelo meu predecessor no sentido de se aceitar a Convenção apenas para a Metrópole, ressalvando expressamente o Ultramar, afigura-se-me pior solução ainda do que a não ratificação, sendo certo que o problema tem precisamente mais interesse no que respeita aos territórios ultramarinos.”

Já em 1956, em 5 de Abril, o Ministério das Corporações insiste junto do MNE para que a Convenção seja rapidamente ratificada, antes da reunião da 39.^a sessão da Conferência internacional do trabalho, de Junho seguinte, o que veio a acontecer, por decreto publicado a 16 de Junho. Nessa sequência, o Director Geral do BIT escreve para o Presidente do Conselho e para os Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Corporações, felicitando o país pela decisão, manifestando o apreço pela cooperação do governo português com a OIT e referindo que a decisão tomada “é da maior importância, pois terá o resultado de assegurar, com brevidade, a aplicação às províncias ultramarinas portuguesas de uma convenção internacional que está em vigor nos territórios vizinhos sob administração do Reino Unido, França ou Bélgica.” A Convenção entrou em vigor em Junho de 1957.

Ao contrário do processo de ratificação da convenção n.º 29, que é tumultuoso e para o qual contribuiu a pressão feita pelos meios internacionais, pela própria OIT e pela imprensa estrangeira, o processo da convenção n.º 105, que incide sobre o mesmo tema, foi tranquilo. A convenção é de 1957 e foi ratificada em 1959, num período em que Portugal incrementou o seu relacionamento com a Organização, aderindo a vários instrumentos internacionais.

Aprovada na Conferência de Junho de 1957, logo a 13 de Julho seguinte o serviço responsável do Ministério das Corporações toma a iniciativa de escrever ao Ministério dos Negócios Estrangeiros propondo a ratificação deste documento, uma vez que as “formas de trabalho forçado a que se faz referência são especialmente com fins de reeducação política ou de expansão e desenvolvimento económico.” Insiste em Janeiro, Maio e Julho de 1958, apresentando as vantagens da ratificação. Em Janeiro de 1959 é o próprio Ministro das Corporações que se dirige ao dos Negócios Estrangeiros, sublinhando o interesse político da ratificação da Convenção em “certos meios internacionais” e o facto de “as formas de trabalho forçado previstas (...) não são praticadas no nosso país, pois, com a adopção da Convenção, apenas se pretendeu atingir os países comunistas.”

Todos os documentos consultados deste processo apontam para motivações de “interesse político” e de “grandes vantagens de ordem política” a retirar nos processos de ratificação. Um Apontamento interno⁸⁵ do Ministério das Corporações, que fundamenta a pressão exercida junto dos outros organismos públicos intervenientes, fala por si:

“Antes de mais convém, tanto quanto possível, desligar os problemas políticos dos problemas do trabalho. Muito do mal que tem acontecido em África é resultado de “politização” de questões sociais e do trabalho. Nós deveríamos, pois, ser “impecáveis” em matéria de condições de trabalho pois é sempre inconveniente e perigoso utilizar a discussão de problemas sociais e de trabalho para atingir objectivos políticos.

Consequentemente, seria muito útil e vantajoso a ratificação por Portugal de certas convenções da O.I.T. a que chamarei convenções de base. E é evidente que, quando ratificamos a convenção, a devemos tornar aplicável às províncias ultramarinas pois a reserva de aplicação a estas últimas, pode pôr em dúvida o princípio da unidade nacional.

E que são convenções de base? São, na minha opinião, as que versam questões de política no domínio do trabalho. Assim, por exemplo as convenções sobre trabalho forçado, sanções penais, discriminação, liberdade sindical, integração das populações aborígenes, inspecção do trabalho, etc. são sem dúvida convenções de base. Outras, como por exemplo, as relativas à previdência, ao seguro no desemprego, aos acidentes de trabalho, à protecção da maternidade,

85 Documento datado de 30 de Janeiro de 1959, da autoria do Dr. Alexandre Ribeiro da Cunha.

às férias pagas, à protecção do salário, etc. são convenções que representam o progresso da legislação internacional no domínio das questões sociais e do trabalho, mas cujas repercussões de natureza política são ínfimas.

Ora, das convenções de base, o nosso País não ratificou algumas das mais importantes. Excluída a da liberdade sindical em que a posição portuguesa de impossibilidade de ratificação é bem conhecida – e poderá acrescentar-se, compreendida – apenas ratificamos, em 1956, a convenção n.º 29 relativa a abolição do trabalho forçado, de 1930. Quantas críticas não se teriam evitado se a nossa ratificação não tivesse sido tão tardia?

Está dependente da acção do Ministério dos Negócios Estrangeiros a ratificação da convenção n.º 105 sobre trabalho forçado. Esta não oferece qualquer problema e o Ministério do Ultramar já deu o seu parecer favorável, segundo creio.”

A verdade é que, logo em Junho de 1959, por ocasião da realização da 43.^a Conferência internacional do trabalho, o Ministro das Corporações anunciou, em nome do Governo português, a ratificação de uma série de convenções, entre as quais a n.º 105. Tal veio a acontecer em 13 de Julho seguinte, o que suscita uma “viva satisfação” no BIT, conforme ofício assinado por C.W. Jenks, Subdirector-geral, em nome do Director-geral do Bureau.

Os anos após a ratificação⁸⁶

A ratificação das convenções sobre trabalho forçado, como aliás de todos os outros instrumentos normativos internacionais, constitui um momento simbólico que marca a adesão e o compromisso do país aos princípios nelas previstos. Todavia, nem sempre significa que a legislação e as práticas nacionais estejam de acordo com esses princípios. Por outro lado, após o momento da ratificação abre-se um diálogo obrigatório com a OIT: o controlo regular, através da elaboração dos relatórios anuais sobre as obrigações decorrentes das convenções ratificadas, sujeitos a exame em Genebra; as intervenções das Comissões de Peritos, através de observações e pedidos directos.

No caso do trabalho forçado, a realidade que estava em causa, vista como resquício da escravatura, o escrutínio a que Portugal estava sujeito por causa da situação colonial e das guerras de África, as alterações de composição das Nações Unidas e da OIT, por via da emergência dos novos países, fruto da descolonização, e as posições assumidas por estas duas organizações internacionais, a conjuntura geopolítica internacional e a sua evolução ao longo dos anos 1960 e início dos anos 1970, contribuíram para a centralidade do tema

86 Na ausência de referência sobre a sua origem, a documentação mencionada encontra-se nas pastas das convenções n.ºs 29 e 105, no MTSS/ Arquivo OIT.

e para a importância que lhe foi dada no contexto do relacionamento entre o nosso país e a OIT.

O estabelecimento de uma Comissão de Inquérito contra Portugal⁸⁷, em Junho de 1961, na sequência de queixa apresentada pelo Gana, sobre a existência de trabalho forçado em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau e todo o processo ao longo dos anos seguintes, são por si só reveladores da tensão existente a propósito deste tema entre a OIT e Portugal. Note-se que esta foi a primeira Comissão de Inquérito de toda a história da Organização⁸⁸.

Para além do trabalho forçado em África, a OIT dirigiu também a sua atenção para o trabalho forçado prisional. Tendo em atenção a facilidade de leitura, veremos, neste ponto, a evolução destes dois subtemas separadamente. Note-se que, como já referimos atrás, as convenções versam sobre o mesmo tema, só que a convenção n.º 105 alarga o seu âmbito ao trabalho forçado relacionado com questões políticas, situação que gera grande mistura no tratamento, formal e materialmente dado, aos assuntos emergentes de ambas⁸⁹. Por isto, trataremos do tema do trabalho forçado, independentemente de formalmente estar em causa a convenção n.º 29 ou n.º 105, a menos que tal informação se revele indispensável.

O trabalho forçado em África

A visão dada pelo Governo, no primeiro relatório anual⁹⁰ enviado à OIT, a propósito do cumprimento das disposições da convenção n.º 29, é a seguinte: “as disposições sobre trabalho forçado não são novidade em Portugal, pois desde há muito se encontravam consagradas em diversos textos legais”; não existe trabalho forçado de nenhuma espécie nos territórios portugueses e está delimitado rigorosamente na lei a possibilidade de recurso legítimo a trabalho obrigatório, havendo severas sanções em caso de contravenção ou abuso. Quanto ao serviço militar, não há possibilidade de confusão, já que os indivíduos

87 No âmbito do projecto do Centenário da OIT, foi elaborado o estudo *Colonialism, forced labour and the International Labour Organization: Portugal and the first Commission of Inquiry*, da autoria de Oksana Wolfson, Lisa Tortell e Catarina Pimenta (s/d), que detalhadamente analisa a questão da queixa do Gana.

88 Na arquitectura institucional da OIT, a Comissão de Inquérito é um órgão *ad hoc*, instituído em condições particulares, decorrentes de uma queixa, ao abrigo do artigo 26 da Constituição. É um procedimento raramente utilizado, que se encontra no topo do sistema de supervisão, usado apenas em casos excepcionais em que os outros métodos ao dispor da Organização não obtiveram sucesso (cf. Wolfson, Tortell & Pimenta, s/d, p. 3).

89 Por exemplo, a queixa do Gana é feita ao abrigo da convenção n.º 105, quando seria previsível que fosse ao abrigo da convenção n.º 29.

90 Período de 1 de Julho de 1957 a 30 de Junho de 1958.

em cumprimento do mesmo não podem prestar serviços que não sejam de carácter militar. Quanto ao trabalho exigido em função de uma decisão judicial, também não existiria confusão possível já que as “penas de trabalhos públicos” e “penas de trabalho correcional”, aplicáveis apenas aos indígenas, são um privilégio atribuído aos mesmos, por não se lhes adaptar o regime celular, aplicável aos não indígenas. Os casos de trabalho legalmente exigível seriam, de acordo com o Governo, compatíveis com a Convenção: situações de força maior ou calamidade pública; limpeza de povoações ou bairros indígenas ou de caminhos entre as mesmas; perseguição e extermínio de animais nocivos às vidas dos indígenas ou seus bens; culturas de áreas de reserva indígena, cujo produto reverta exclusivamente em favor daqueles que as cultivarem ou em benefício de determinada comunidade. O trabalho forçado em favor de particulares era expressamente proibido. As imposições de trabalho obrigatório feitas por particulares ou funcionários do Estado eram punidas disciplinar e penalmente, cabendo também a aplicação de multas. Esta proibição/ punição é extensiva às “autoridades gentílicas”, que apenas podem exigir “les menus travaux de village” que, pelo artigo 2.º da Convenção não são considerados trabalho forçado, não lhes sendo reconhecido o direito de cobrar impostos em trabalho ou dinheiro.

Embora se diga que a proibição do trabalho forçado estava consagrada na lei, a verdade é que havia consciência da necessidade de alterar a legislação para a conformar às novas exigências. Em Setembro de 1959, uma informação do Ministério das Corporações, comunicada ao Ministério do Ultramar e dos Negócios Estrangeiros, identifica os pontos de alteração necessária do Código do Trabalho de 1928 para adequação às disposições da Convenção n.º 29, que, conforme referimos anteriormente, se prendiam com a questão da idade, do tipo de culturas obrigatórias autorizadas e com a possibilidade de sanções penais por quebra de contrato.

A Comissão de Peritos intervém⁹¹ logo nos anos de 1959 e 1960, colocando inúmeras questões sobre a aplicação do Código do Trabalho, mas sobretudo sobre o Estatuto dos Indígenas⁹², que estabelecia, como vimos, estatutos pessoais diferenciados entre os cidadãos portugueses nascidos na metrópole e nos territórios ultramarinos. A resposta à Comissão de Peritos, incluída no relatório referente a 1959/60, contempla uma explicação sobre o conceito de indígena, que não teria sido “apreendido” pelos técnicos da OIT. Em síntese,

91 MTSS/Arquivo OIT – Pasta observações e pedidos directos convenções n.º 29 e 105.

92 O Estatuto então em vigor era o promulgado em 1954.

a argumentação em defesa da consagração legal do conceito de indígenas, é que se trata de um estatuto de protecção: “Indígena, juridicamente, corresponde apenas a uma *capitis diminutio* comparável à situação do menor quanto à sua capacidade jurídica, pelo que o Estatuto dos Indígenas era apenas um diploma legal de protecção de certos portugueses nas províncias de Angola, Guiné e Moçambique e que ainda se não encontravam em condições de lhe ser aplicável a lei comum”, por não possuírem “ainda instrução e os hábitos individuais e sociais pressupostos para a integral aplicação do direito público e privado.”

Em Setembro de 1961, já depois do início da guerra colonial, o Estatuto do Indigenato é abolido⁹³, colocando “a população portuguesa submetida a uma mesma lei política, igual para todos, sem distinção de raças, religião ou teor cultural predominante”, como refere o relatório então enviado à OIT. No dizer do seu autor, Adriano Moreira, então Ministro do Ultramar, o diploma condensa uma “teoria que assume a totalidade do fenómeno da colonização portuguesa nos trópicos como objecto de estudo, tentando racionalizar a emergência de uma sociedade civil a partir de um aglomerado heterogéneo, plural do ponto de vista étnico-cultural, mas condicionado por um poder político exterior e por uma afirmada específica concepção lusíada do mundo e da vida” (Moreira, 2009, p. 243).

Esta abolição significa que todos os portugueses são sujeitos ao mesmo estatuto político, todos têm direito a bilhete de identidade, mas os ex-indígenas continuaram sujeitos a uma legislação diferenciada, por via de outros diplomas então aprovados (cf. Barreto & Mónica, 2000, p. 262).

Do ponto de vista laboral, nesta sequência, foi aprovado o Código do Trabalho Rural⁹⁴, que finalmente revoga o Código de 1928, eliminando, da letra da lei, todas as formas de tutela administrativa e de coerção sobre o trabalhador africano (cf. Rosas & Brito, 1996, p. 756). O novo Código, “em obediência às orientações obrigatórias dos tratados filiados na acção do BIT” (Moreira, 2009, p. 246), garantia a livre escolha de trabalho, proibindo expressamente todo o constrangimento ao trabalho, incluindo culturas obrigatórias; reforçava as competências da Inspecção do Trabalho; criava os serviços públicos de emprego e preconizava políticas de formação profissional; previa a instituição de salário igual para trabalho igual, duas semanas de férias pagas, concessão de assistência médica, protecção

93 Decreto-lei n.º 43 893, de 6 de Setembro de 1961.

94 Decreto-lei n.º 44 309, 27 de Abril de 1962.

da maternidade e foro específico para as questões judiciais através da criação de tribunais de trabalho.

A legislação foi-se adequando às obrigações decorrentes da ratificação das convenções sobre trabalho forçado, porém a prática estava ainda longe de cumprir essas disposições. Em Fevereiro de 1961, o Gana, quatro anos após a conquista da independência, apresenta queixa⁹⁵ contra Portugal, por não observância da convenção n.º 105 nas colónias de Angola, Moçambique e Guiné-Bissau. Na sequência da queixa, das informações adicionais por parte do Gana e de uma resposta prévia por parte de Portugal, o Conselho de Administração decidiu, em Junho seguinte, o estabelecimento de uma Comissão de Inquérito (cf. Wolfson, Tortell & Pimenta, s/d, p. 7).

A Comissão, após recolha de informações prestadas por vários países e organizações internacionais e de reunir em Genebra em Julho e Setembro do mesmo ano, deliberou visitar os territórios de Angola e Moçambique, o que aconteceu em Dezembro de 1961. O trabalho de campo foi “intensivo e esgotante”: percorridos 8 700 km, no total entre Angola e Moçambique, foi entrevistado o maior número de trabalhadores possível, sem qualquer coacção ou pressão visível por parte das entidades empregadoras e reunido o máximo de material factual necessário à análise (cf. Wolfson, Tortell & Pimenta, s/d, p. 11).

O relatório final, datado de Fevereiro de 1962, refere que, após a ratificação das convenções sobre trabalho forçado, se verificaram mudanças de longo alcance na política, na legislação e na prática portuguesas quanto a essa matéria. Embora reconhecendo a existência pontual de situações de trabalho forçado, recusa as acusações feitas de que Portugal teria procedido às ratificações apenas para esconder as práticas desta natureza existentes em África, e aponta aspectos a melhorar, como sejam a necessidade de montar um serviço de inspecção do trabalho, promover as normas de trabalho em geral e melhorar as políticas administrativas e de pessoal. Referia também a importância da criação de sindicatos nos territórios portugueses e considerou que a abolição completa do trabalho forçado não era exequível no “contexto de atraso social e cultural” em que os portugueses de África viviam, impossibilitando-os de fazer escolhas verdadeiramente livres (cf. Wolfson, Tortell & Pimenta, s/d, pp. 11-14).

95 O processo da queixa do Gana contra Portugal encontra-se arquivado separadamente no MTSS/Arquivo da OIT.

Aceites os resultados do inquérito e as suas recomendações, Portugal passou a fazer relatórios sobre a evolução da situação, a analisar pela Comissão de Peritos. Nos primeiros anos os debates foram moderados, mas endureceram a partir de 1965, ano em que a Conferência internacional do trabalho tomou uma Resolução⁹⁶ condenando o Governo de Portugal pela política de trabalho forçado praticada nos territórios por si administrados:

“A Conferência internacional do trabalho,

Tomando nota da resolução 1819 (XVII) de 1962 da Assembleia-geral das Nações Unidas, que designadamente afirmou que a vida económica de Angola se funda, em larga medida em trabalho forçado,

Reafirma a sua condenação do trabalho forçado e de todas as práticas comportando a utilização do trabalho forçado,

Solicita instantemente que as acções necessárias sejam tomadas para pôr cobro a estas práticas contrárias aos princípios da OIT,

Convida o governo de Portugal a dar seguimento sem demora às recomendações da Comissão de Inquérito de 1962 do Conselho de Administração, designadamente às disposições relativas às práticas e sequelas do trabalho forçado.

Solicita ao Director geral e ao Conselho de Administração que sigam esta questão e que tomem todas as medidas para se certificarem que estas recomendações são ou serão aplicadas e de fazerem um relatório a ser presente em próxima sessão.”

Os anos seguintes foram muito intensos, estando Portugal e a situação nos territórios ultramarinos sujeitos a severo escrutínio. O antigo Ministro das Corporações e Previdência Social, Gonçalves de Proença, presença habitual nas Conferências em representação do país, testemunha⁹⁷ esse ambiente de “grande tensão e luta em Genebra por causa do Ultramar”, embora o relacionamento com a direcção da OIT fosse excepcional, segundo afirma.

O governo da República Árabe Unida⁹⁸ apresentou, em 1966, ao Congresso de Ministros de Trabalho dos países árabes o projecto de expulsão de Portugal da OIT, acusando o país de praticar uma “política da corveia” nos territórios ultramarinos e de fornecer às autoridades governamentais e homens de negócios da África do Sul operários sujeitos a imposto de trabalho e propõe a sua expulsão ou, pelo menos a sua suspensão enquanto praticar a referida política. Uma nota interna analisa as possíveis consequências de tal proposta, caso fosse efectivamente apresentada: considera-se o primeiro argumento irrelevante, “pois

96 Aprovada por larga maioria – 214 votos a favor, 11 contra, 79 abstenções.

97 Entrevista realizada em 24 de Março de 2010. Gonçalves de Proença foi Ministro das Corporações e Previdência Social entre 1961 e 1970.

98 A República Árabe Unida foi constituída em 1958 pelo Egipto e Síria, a que se juntou o Iémen. A aliança terminou em 1961, mas o Egipto continuou a usar a designação até 1972, ano em que mudou para República Árabe do Egipto.

temos a nosso favor o relatório da Comissão que apreciou a queixa do Gana a propósito da Convenção n.º 105”; quanto ao segundo fundamento, “não há em Moçambique qualquer imposto do trabalho e o acordo de mão-de-obra celebrado com a África do Sul não contém quaisquer cláusulas que afectem a liberdade do trabalhador, contrariem disposições do Código do Trabalho Rural ou se oponham aos grandes princípios contidos nas convenções internacionais da OIT a que aderimos”.

Nem todas as intervenções tinham, porém, o mesmo sentido condenatório. Por exemplo, em Junho de 1966, o Ministério dos Negócios Estrangeiros informa o Ministério das Corporações que, aquando da realização da 50.^a sessão da conferência, Portugal recebeu felicitações pelo progresso revelado “no nosso relatório especial acerca do seguimento dado às recomendações da Comissão da queixa do Gana”, por parte do representante dos trabalhadores belgas, Sr. Cool, e do representante queniano, Sr. Rychmond.

A verdade é que a leitura dos relatórios enviados⁹⁹ à OIT permite compreender que um grande esforço foi feito em matéria de política do trabalho nos territórios africanos para eliminar as práticas de trabalho forçado, ao longo dos anos 1960. Medidas legais, as mais fáceis de tomar, medidas administrativas e de controlo, práticas fiscalizadoras convergiram para uma evolução real nesta matéria. De tal modo que, perante a pressão realizada designadamente nas Conferências e através da Comissão de Peritos¹⁰⁰, em Junho de 1969, Portugal decide solicitar o estabelecimento de contactos directos que incluam nova visita aos territórios, para total esclarecimento da situação, como se refere no relatório enviado à OIT referente a 1968/69:

“Esta excepção incompreensível e a verificação de que nem as conclusões do relatório da Comissão de Inquérito (que se deslocou a Angola e Moçambique) nem as repetidas informações prestadas nas sessões anuais da conferência são tomadas na devida consideração, levou o Governo português a solicitar do Director-geral do BIT o estabelecimento de contactos directos que incluam visitas demoradas às províncias ultramarinas, no sentido de procurar uma solução aceitável para este problema difícil. Porque tais contactos terão lugar no decorrer do ano de 1970, o Governo entende não dever fornecer neste relatório outros elementos, que serão postos directamente à disposição dos representantes do BIT.”

99 MTSS/Arquivo OIT – Pastas das convenções n.ºs 29 e 105 e pastas sobre Comissão de Inquérito (queixa do Gana).

100 As observações e pedidos directos, a propósito das convenções n.ºs 29 e 105, são constantes desde o fim dos anos 1950 até 1974, como se pode verificar nas pastas próprias arquivadas no MTSS/Arquivo OIT.

O Director-geral aceita o pedido:

“O recurso à fórmula dos contactos directos, a que se refere, foi concebida pelos órgãos competentes da OIT para os casos em que o procedimento habitual, assente no exame dos relatórios e dos textos legislativos, não teve resultados satisfatórios e tem por fim dar aos governos a possibilidade de expor completamente os elementos da questão em causa, de forma a permitir em particular à Comissão de Peritos para a aplicação das Convenções e recomendações apreciar plenamente o que está em causa. Nestas condições, os contactos directos que seriam estabelecidos entre o seu Governo e a OIT (...) poderiam ter em vista (...) clarificar a questão das eventuais divergências entre a convenção e a sua aplicação efectiva em todo o território português. Estou plenamente disposto a aceitar, em nome da Organização o estabelecimentos de contactos directos tendo um tal objecto e não deixarei de vos indicar em tempo útil o nome do representante da Organização que encarregarei desta missão.”

Foi designado para esta missão o Sr. Pierre Juvigny, Conselheiro de Estado (França), membro e antigo presidente da Subcomissão das Nações Unidas contra as medidas discriminatórias e a protecção das minorias. O relatório, precedido de contactos em Lisboa e visitas demoradas em Angola e Moçambique, foi elaborado em Janeiro de 1971 e apreciado na 56.^a sessão da Conferência, em Junho do mesmo ano. Trata-se de um longo e circunstanciado documento cujas conclusões são favoráveis para Portugal:

“ Todas as informações recolhidas permitiram-me concluir que, mesmo quando ainda se utilizava o procedimento do recrutamento, as restrições ou pressões da natureza das que são proibidas pela Convenção n.º 105 não existiam.

Claro, a prática do recrutamento não é sã. A manutenção de recrutadores profissionais choca a nossa consciência pois, como é proclamado por numerosos instrumentos internacionais, no primeiro nível dos quais colocaremos as declarações da Constituição da OIT – em 1919 e em 1944 – “o trabalho não é uma mercadoria”. (...). Mas o essencial é que as autoridades governamentais e administrativas trabalhem em vista do desaparecimento deste recrutamento. As constatações que fiz permitem pensar que esta vontade é real.

(...) As autoridades pareceram-me efectivamente conscientes da necessidade de completar as políticas de todas as naturezas aplicadas neste período recente. É de notar que, frequentemente, nas declarações e documentos oficiais, as autoridades se referem às normas adoptada pela OIT para reforçar a base legal das suas decisões.

Deve também salientar-se que, sem prejuízo das reservas de princípio expressas pelas autoridades portuguesas sobre a extensão das obrigações decorrentes da Convenção n.º 105, a minha missão pôde ser conduzida em condições de independência absoluta.”

Através deste relatório o caso do Gana foi encerrado e não voltou a ser discutido nas Comissões da OIT. O Governo, no relatório enviado à OIT relativo aos anos de 1970/71, põe também um ponto final no assunto:

“O relatório sobre os contactos directos com o Governo português é suficientemente elucidativo da inexistência de trabalho forçado ou obrigatório no Ultramar, não só nos termos que na

Convenção são definidos, mas também segundo o largo e indevido conceito que resultou da acusação infundada contra Portugal formulada em 1961.”

Portugal interpretou esta queixa como uma forma de pressão e de perseguição à sua vocação colonial, vinda de um país recém-criado e de que, num certo sentido, fora por si colonizado – a fortaleza de S. Jorge da Mina situa-se no território do Gana. Terá sido numa lógica de “contra-ataque” que, em Agosto de 1961, Portugal interpôs uma queixa contra a Libéria, ao abrigo da convenção n.º 29, por repetidas violações das suas disposições. A Libéria considerou a queixa sem fundamento e como uma tentativa de represália perante as atitudes tomadas por este país junto do Conselho de Segurança da ONU. A verdade é que foi instituída uma Comissão de Inquérito e que acabou por confirmar algumas das acusações feitas por Portugal na queixa apresentada (cf. Wolfson, Tortell & Pimenta, s/d, p. 21).

A publicação, em Julho de 1971, de dois decretos-leis¹⁰¹ que procedem à reestruturação dos institutos do trabalho, previdência e acção social e à criação do serviço de emprego constitui um marco nas orientações políticas e técnicas estabelecidas para o Ultramar. Destes dois diplomas “resulta que o Governo português continua a executar fielmente a política traçada, de que dá conta também o largo relatório do Sr. Pierre Juvigny, representante do Director-geral da OIT para os contactos directos com o Governo, sobre a aplicação desta Convenção n.º 105”, conforme se diz no relatório referente ao período de 1969/71. Esta legislação foi complementada com a reorganização das inspecções do trabalho nos territórios ultramarinos e dos seus quadros de pessoal¹⁰².

Muito fica por dizer sobre o trabalho forçado em África. Para além das questões da adequação da legislação e do seu cumprimento, para lá dos canais “normais” de comunicação com a OIT, através dos relatórios anuais e das intervenções da Comissão de Peritos, para além do que nos conta o inquérito sequencial à queixa do Gana, há toda uma história por descobrir, feita de contactos bilaterais, multilaterais, institucionais e pessoais, muitos deles secretos, que terão determinado o curso dos acontecimentos, como testemunham diversas pastas do Arquivo da OIT em Genebra.¹⁰³

101 Decretos-lei n.ºs 323 e 324/71, de 27 de Julho.

102 Decreto n.º 35 472, de 14 de Setembro e decreto-lei n.º 130/73, de 27 de Março.

103 OIT/Archives Genève. Pastas Z1 – 51/1/1 Relations with Portugal, 1961-67; 1970-72. Pasta Z 11/12/3.

O trabalho forçado prisional¹⁰⁴

Ambas as convenções preconizam a supressão do trabalho forçado em geral. No que respeita, porém, ao contexto prisional, a convenção n.º 29 admite-o, com condições, desde que “o trabalho ou serviço exigido de um indivíduo como consequência de uma condenação por decisão judiciária, na condição que este trabalho ou serviço seja executado sob a vigilância e o controlo das autoridades públicas e que o referido indivíduo não seja posto à disposição de particulares, empresas ou pessoas colectivas privadas”¹⁰⁵. Já a convenção n.º 105 não tem uma formulação directa sobre o trabalho prisional, mas proíbe o trabalho forçado sob qualquer forma, quer seja por medida de coerção ou de educação política ou como sanção a pessoas que expressem certas opiniões políticas ou manifestem a sua oposição ideológica à ordem estabelecida, quer seja como punição por ter participado em greves, na medida em que possam ter gerado situações de prisão.

Assim, no âmbito da convenção n.º 29, o trabalho prisional é visto independentemente dos motivos que determinaram a detenção; no caso da convenção n.º 105, o que está em causa são as razões, políticas ou não, da detenção. As questões relacionadas com o trabalho forçado prisional têm uma enorme importância no relacionamento Portugal OIT a partir do início dos anos 1960, o que se deverá a dois motivos: por um lado, viviam-se tempos de ocupação maciça da mão-de-obra prisional num largo programa de obras públicas, que incluiu a construção dos tribunais de muitas das comarcas do país, por outro lado, a existência de situações de prisão por motivos de ordem política, matéria à qual a OIT estava particularmente atenta, dada a natureza do regime português e todas as implicações daí decorrentes.

Excluído o processo da queixa do Gana e sequência, que tem um tratamento autónomo, porque se trata de uma intervenção de excepção, poderemos afirmar que, nos procedimentos de “rotina” – elaboração de relatórios pelo Governo português e intervenções da Comissão de Peritos – o trabalho forçado prisional é tratado de forma mais circunstanciada do que o trabalho forçado em África. Não espanta que tal aconteça, uma vez que neste caso, como vimos, Portugal cedo adequou a sua legislação às normas convencionais que

104 Os relatórios do Governo português encontram-se arquivados nas pastas das convenções n.º 29 e 105, as intervenções da Comissão de Peritos nas pastas de observações e pedidos directos das mesmas convenções, todas pertencentes ao Arquivo MTSS/ OIT. Apenas referiremos a origem da documentação citada se não for essa a sua origem ou não for clara a sua localização.

105 Artigo n.º 2, alínea c).

tinha ratificado, passando a discussão a fazer-se em sede de cumprimento efectivo da lei. Já no caso do trabalho prisional, a verdade é que na lei, e na prática, existiam muitas situações de trabalho prisional que configuravam trabalho forçado.

Veremos de seguida as duas convenções, separadamente, uma vez que têm implicações diferentes. No âmbito da convenção n.º 29, a primeira intervenção da Comissão de Peritos é de Abril de 1960 e pergunta “só os indivíduos condenados por via de uma decisão judiciária são sujeitos ao trabalho penitenciário? Qual a situação dos vadios ou considerados ociosos? Os detidos podem ser postos à disposição de particulares?”. Na resposta¹⁰⁶, o Governo esclarece que o trabalho prisional realizado em Portugal é legítimo, porque enquadrado pelo Código Penal e pelos Tribunais de Execução de Penas e realizado em regra em regime de administração directa do Estado ou sob regime de concessão, mas sempre sob vigilância e fiscalização das autoridades prisionais. Quanto aos “vadios ou equiparados”, poderiam ser sujeitos a medidas de segurança privativas de liberdade, aplicáveis pelo período máximo de 3 anos improrrogável e estavam também sujeitos ao regime de trabalho prisional.

Esta primeira intervenção e resposta, no quadro da convenção n.º 29, que damos como exemplo, marcam a tónica de uma sequência que vai até 1974. O que preocupa a OIT é a existência de trabalho forçado nas prisões infligido a pessoas que não foram condenadas judicialmente. Estão neste caso os presos preventivos (logo ainda não objecto de uma decisão judicial de condenação), as pessoas sujeitas a medidas de segurança e prorrogação das mesmas, os jovens internados em estabelecimentos de correcção/reeducação.

No caso dos presos preventivos, a lei portuguesa, datada de 1936, obrigava à realização de trabalho prisional. Perante várias insistências da Comissão, designadamente um pedido directo de 1963, esta legislação foi alterada¹⁰⁷ em 1964.

Quanto às pessoas sujeitas a medidas de segurança, o Governo entende que a aplicação de medidas de segurança a pessoas penalmente inimputáveis é da exclusiva competência dos tribunais, pelo que o eventual trabalho prestado nesse contexto teria cobertura legal¹⁰⁸.

106 MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenção n.º 29.

107 Os artigos n.º 26, 261-263 do decreto-lei n.º 26 643, de 28 de Maio de 1936, foram revogados pelo decreto-lei n.º 45 610, de 12 de Março de 1964.

108 MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenção n.º 29, relatório 1963/65.

Para se suportar, junta¹⁰⁹ extenso parecer elaborado pela Procuradoria-geral da República sublinhando que as medidas de segurança aplicadas são da competência dos tribunais, pelo que se enquadram nas disposições da Convenção. No que se refere à prorrogação destas medidas por decisão administrativa, e não judicial, o Governo entende que as disposições legais que o permitiam foram tacitamente revogadas¹¹⁰, solicitando a Comissão de Peritos a sua revogação expressa.

A questão da realização do trabalho forçado no caso de pessoas sujeitas a medidas de segurança, ou a prorrogação das mesmas, prolonga-se ao longo dos anos. Os técnicos da OIT insistem repetidamente¹¹¹ que, seja qual for a razão da privação de liberdade (deficiência mental com especial perigosidade, vadiagem ou situação equiparada), ainda que imposta por tribunais especiais, a verdade é que tais pessoas não foram condenadas por decisão judicial a pena de prisão, o que é o pressuposto para a admissibilidade de trabalho forçado em contexto prisional.

Quanto ao trabalho forçado imposto a jovens, o Governo entende que o internamento de menores, com idades entre os 16 e 18 anos, não está dentro do sistema prisional, nem existe trabalho obrigatório nesse contexto¹¹². O entendimento da Procuradoria-geral da República é que esse internamento configura uma situação educativa e não penal/prisional, tal como refere o parecer elaborado e enviado a coberto do relatório do Governo de 1965/67. A Comissão de Peritos questiona¹¹³ a obrigatoriedade de permanência dos jovens internados após os 18 e até os 21 anos, por decisão administrativa, podendo haver lugar a trabalho imposto, o que era permitido por lei. O Governo responde a esta observação dizendo que estas disposições não eram aplicadas na prática, o que leva a Comissão a sugerir que se adeque a lei às obrigações da convenção. Perante nova resposta do Governo, dizendo que os jovens retidos entre os 18 e os 21 anos não eram obrigados ao trabalho, a Comissão pede o fundamento legal, já que a lei teoricamente o permitia¹¹⁴.

109 MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenção n.º 29, relatório 1965/67.

110 O artigo 157 do decreto-lei n.º 26 643, de 28 de Maio de 1936, teria sido revogado pelos decretos-leis n.º 39 688, de 1954 e n.º 40 550, de 1956.

111 MTSS/Arquivo OIT – Pasta observações e pedidos directos – convenção n.º 29.

112 MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenção n.º 29, relatório 1963/65.

113 Pedido de Março de 1964.

114 Pedido de Março de 1966, renovado em Março de 1968.

Passemos agora à convenção n.º 105, que preconiza a abolição do trabalho forçado atendendo às causas que estiveram na sua origem, entre as quais as de natureza política. Como a convenção abrange também os casos fundados em discriminação racial e a queixa do Gana foi feita neste âmbito, muita da documentação desta convenção versa o trabalho forçado em África. Neste ponto, porém, preocupar-nos-emos com a questão do trabalho forçado infligido em situações prisionais cuja razão seja política.

No primeiro relatório apresentado por Portugal¹¹⁵ indica-se a legislação aplicável à matéria: a Constituição Política, o Código Penal, o Estatuto do Trabalho Nacional e ainda o decreto-lei n.º 23 870, de 18 de Maio de 1934, alterado pelo decreto-lei n.º 24 836, de 2 de Maio de 1935, que se referem às sanções para a violação da proibição constitucional do recurso à greve e *lock-out*. Esclarece o documento que não houve necessidade de se alterar a legislação nacional para que as disposições da convenção tivessem aplicação efectiva em Portugal, já que não era admitido o recurso ao trabalho forçado ou obrigatório, sob qualquer das modalidades mencionadas.

Em Março de 1962, a Comissão de Peritos pede esclarecimentos¹¹⁶ sobre três pontos. Pretende saber se existe legislação, e qual, que imponha sanções a pessoas que tenham ou expressem opiniões políticas ou manifestem a sua oposição ideológica face à ordem política, social ou económica estabelecida. Tendo referido o Governo, no relatório inicial, que existe o princípio de que o trabalho é um dever de solidariedade social, pretende saber qual as disposições legais que asseguram tal obrigação. Finalmente, quer saber a legislação que enquadra a sanção penal das pessoas que fizeram greves ou *lock-out*.

Em resposta, que omite a primeira questão colocada, vem o Governo dizer, no relatório de 1961/62, que o facto de a legislação nacional considerar o trabalho como um dever de solidariedade social constitui uma declaração de princípio, um dever moral, não existindo “quaisquer meios de coerção jurídica que tenham por objectivo assegurar o cumprimento de tal dever”. Quanto à greve e *lock-out* esclarece que a estes crimes correspondem as penas de prisão correcional de 6 meses a 2 anos, cumpridas segundo o regime comum para as penas de prisão, não havendo um regime de constrição ao trabalho.

115 Relatório referente ao período de 1/7/1960 a 30/6/1961.

116 Pedido efectuado em Março de 1962.

O pedido directo formulado pela Comissão de Peritos, em Abril de 1963, reflecte uma análise muito cuidadosa da legislação portuguesa, e solicita detalhadamente esclarecimentos sobre as sanções aplicáveis, nos termos do Código Penal e legislação avulsa, por motivos de natureza política¹¹⁷.

A resposta do Governo vem no relatório seguinte enviado a Genebra, referente a 1962/63. Como observação geral, afirma que “o trabalho prisional deixou de constituir um agravamento da pena para ser um elemento de readaptação social, que se integra no próprio conceito de tratamento penitenciário” e apresenta, em defesa da sua posição, as regras aprovadas pelos I e II Congressos das Nações Unidas para a prevenção do crime e o tratamento de delinquentes (Genebra 1955 e Londres 1960) quanto à obrigação do trabalho penitenciário para todos os reclusos condenados. Sem entrar em detalhes de resposta às questões colocadas pela Comissão, refere que, quanto aos presos políticos, na prática, nunca foram obrigados ao trabalho, a não ser aos trabalhos necessários ao arranjo e higiene dos locais de reclusão.

A Comissão de Peritos reitera¹¹⁸ que a convenção sobre trabalho forçado se aplica ao trabalho penitenciário, ao contrário do que parecia depreender-se da resposta portuguesa e esclarece que a posição das Nações Unidas se refere ao trabalho como um direito em situação prisional e não à obrigatoriedade do mesmo. Todavia, regozija-se com a informação de que, apesar da lei o permitir, “as pessoas condenadas a penas de prisão pelas numerosas infracções de carácter político e as outras infracções mencionadas no pedido directo de 1963, não serão coagidas a um trabalho que não seja o de manutenção e limpeza dos lugares de reclusão”, solicitando se adeque a lei às exigências da convenção e à anunciada situação real.

117 Designadamente: no âmbito do decreto-lei n.º 26 643, de 18 de Maio de 1936, se os presos (ou pessoas sujeitas a medidas de segurança) por razões de ordem política estão isentos de trabalho forçado como meio de coerção; no âmbito do Código Penal, qual a consequência prática da ratificação da convenção nos casos dos seguintes crimes, sujeitos a pena de prisão – associação de mais de 20 pessoas (art.º 282); troca de correspondência proibida por lei (art.º 145, n.º 2); propagação ou tentativa de afirmações falsas que ponham em perigo o bom-nome de Portugal (art.º 149); ofensas a soberano ou chefe de nação estrangeira (art.º 160); injúrias ao chefe de Estado (art.º 166); divulgação de notícias, verbalmente ou por escrito, susceptíveis de semear a inquietação ou alarme públicos (art.º 174, n.º 1 e 2); além de diversas disposições legais avulsas cominando sanções de prisão para crimes de natureza ideológica ou política, entre os quais do de greve, e por infracções em matéria laboral (desobediência a determinações de instrumentos colectivos de trabalho).

118 Documento de Junho de 1964.

A adopção da Reforma Prisional de 1964¹¹⁹ veio ao encontro desta solicitação. No relatório enviado referente ao período de 1963/64, o Governo informa que a nova lei determina a cessação da imposição legal do trabalho aos presos preventivos e políticos, aos quais se aplica o regime dos presos preventivos, esclarecendo-se que esta imposição era teórica, mas que na prática não acontecia. No caso das medidas de segurança privativas de liberdade impostas por crimes contra a segurança do Estado (crimes políticos) são cumpridas em estabelecimentos próprios e os reclusos não são obrigados a trabalhar. Finalmente, não obstante a lei prever condenações a penas de prisão por infracções ao direito do trabalho e ao direito de associação, não foram aplicadas quaisquer condenações por faltas desse tipo, “pelo menos desde 13 de Julho de 1959, data de publicação do decreto que ratificou a Convenção”.

Nos anos seguintes, de 1965 a 1968, a Comissão de Peritos insiste, sem resposta: quanto à necessidade de, face à modificação introduzida pela Reforma de 1964, que isentava de trabalho forçado os presos políticos, se clarificar quais os crimes considerados políticos, dentre a enorme lista enviada no pedido directo feito pela Comissão em 1963; quanto à garantia de que não seria imposto trabalho forçado às pessoas sujeitas a medidas de segurança por delitos políticos, em particular aquelas sujeitas a internamento em hospício ou em colónia agrícola, uma vez que a lei o permitiria; quanto à possibilidade de as pessoas a cumprirem medidas de segurança em regime de liberdade condicional não serem obrigadas a trabalhar em local previamente determinado; finalmente, quanto aos crimes por infracções ao direito do trabalho e de associação, independentemente de não existir registo de condenações, se garantir que, havendo presos por tais crimes, não sejam os mesmos sujeitos a trabalho forçado.

Ao contrário dos documentos anteriores, o relatório do Governo de 1966/67, elaborado já no decurso do ano de 1968, é muito detalhado, debruçando-se sobre cinco grandes pontos:

- I – Obrigação de trabalho para os reclusos que estão apenas sujeitos a medidas de segurança e que, por consequência, não são considerados condenados nos termos da convenção;
- II – Natureza de determinadas infracções (ex. reuniões não autorizadas, associações ilícitas, injúrias contra autoridades públicas, crimes contra a segurança do Estado, etc.), a fim de apurar se os condenados por tais infracções têm ou não o dever de trabalhar;

119 Decreto-lei n.º 45 610, de 12 de Março de 1964.

III – Possibilidade de exigir trabalho aos condenados pelos delitos de greve e lock-out e pelas infracções ao preceituado quanto ao direito de associação;

IV – Situação dos reclusos políticos face ao trabalho sujeitos a medidas de segurança no que respeita à obrigação de trabalhar, uma vez que não estão condenados a prisão;

V – Possibilidade de impor a obrigação de trabalho, como condição de liberdade condicional, relativamente a presos condenados por infracções do tipo nas previstas na Convenção.

O texto é muito longo e cheio de subtilezas. Assinalaremos apenas o facto de, quanto aos pontos I e IV, se considerarem as medidas de segurança em sentido amplo como condenações judiciais – embora o não sejam juridicamente –, pelo que as pessoas a elas sujeitas, desde que a razão seja de natureza política, estão isentas do dever de trabalhar. Quanto aos pontos II e III, o que distingue a possibilidade de os presos serem ou não obrigados a trabalhar, volta a ser a “natureza política” dos crimes cometidos ou da greve em que participaram – se são “políticos” então não trabalham, se não são, entende-se que são obrigados ao trabalho –, ou da motivação que os levou a cometer os crimes. A explicação é longa, mas os critérios são muito vagos e, a nosso ver dificilmente compreensíveis, prestando-se a variadas interpretações¹²⁰. Finalmente, quanto ao ponto V, o entendimento é que a imposição de trabalho como condição para liberdade condicional não deve ser entendida como tal, mas “apenas a fixação da região ou da localidade em que deverá ser exercida a profissão a que o indivíduo se dedique habitualmente”. O entendimento do Governo é de que existe plena observância das normas da convenção.

A explicação dada dá lugar a novo pedido da Comissão, em 1969, repetido em 1970, que põe em evidência a fragilidade dos argumentos aduzidos pelo Governo. Se quanto aos delitos objectivamente de natureza política parece não haver dúvidas sobre a qualificação dos presos como políticos, pede-se a indicação da autoridade e do procedimento usado para qualificar como “subjectivamente” políticos os actos, em que a motivação é determinante para tal qualificação. Pede-se a clarificação sobre a lei que isenta da obrigação de trabalhar as pessoas sujeitas a medidas de segurança por razões de ordem política. Embora não se registem greves, solicita-se a indicação da lei que proíba o trabalho forçado a eventuais condenados por tal crime, desde que o mesmo tenha natureza política. Quanto aos delitos de natureza laboral (inobservância de instrumento de regulamentação colectiva ou sen-

120 O jogo de conceitos em torno da greve ser ou não política é muito curioso, aproveitando o Governo para esclarecer “que não se sabe a prática a seguir em caso de presos por greve, já que não houve qualquer infracção ao normativo que a proíbe e que, em Portugal, o problema não tem grande interesse, pois que a proibição das greves foi acompanhada da publicação de outras normas destinadas a garantir aos trabalhadores a defesa dos seus interesses.”

tença arbitral), solicita indicação da lei que proíba o trabalho forçado em caso de prisão por tais crimes.

Muito sinteticamente, damos conta da réplica¹²¹ do Governo português, cujos argumentos vinham do documento anterior. Sobre a qualificação dos crimes como políticos, em função das circunstâncias em que foram cometidos, a autoridade responsável é o tribunal judicial que profere a sentença, que “seguirá para essa classificação os critérios objectivos que se resumiram na informação anterior”. Quanto à lei que isente de trabalhar as pessoas sujeitas a medidas de segurança por razões políticas não se reconhece a necessidade de publicar, “por a solução se impor logicamente (...) é completamente escusada qualquer nova norma legal”. Como o regime de conciliação e arbitragem existente afastou as greves com fins económicos ou sociais, conclui-se que, a existirem, serão políticas, pelo que os eventuais presos não terão obrigação de trabalhar. Quanto aos delitos de natureza laboral, a pena prevista é de multa, o que pode é ser remível por pena de prisão; como, todavia esta não poderá exceder três meses e só pode haver trabalho obrigatório nas penas com mais de três meses, está excluída a hipótese.

A Comissão de Peritos aceita as respostas, mas no que respeita às greves volta a pedir esclarecimentos detalhados em Março de 1971. A existência de presos políticos por greves, aos quais fosse imposto trabalho forçado como forma de coerção, era uma forte possibilidade, pelo que a Comissão pressiona o Governo português, neste caso através de uma longa batalha jurídica.

O último relatório elaborado pelo Governo português antes da mudança de regime é o que se refere ao período de 1969/71. Nele se volta longamente à questão das greves, para se concluir “tal como o governo referiu repetidamente nos seus anteriores relatórios, o entendimento dado às disposições aplicáveis levou a concluir que as greves, hoje em dia, são classificadas sempre como de natureza política, com a consequência do afastamento do trabalho prisional nos termos já referidos”. Dá-se conta da alteração constitucional de 1971, que determinou a vigência no espaço nacional das normas de direito internacional ratificadas pelo Estado português, sem necessidade de lei interna, o que, resolveria, segundo o Governo, algumas dúvidas sobre a aplicabilidade das convenções da OIT por falta de legislação que as reproduzissem internamente. Dá-se também conta, no âmbito da

121 Relatório 1967/69.

alteração constitucional, das normas de natureza penal e processual penal introduzidas, com o intuito de garantia dos direitos dos cidadãos, das quais destacaremos a limitação da prisão preventiva e das medidas de segurança, em relação às quais deixou de ser possível a prisão preventiva, e que deixam de ter duração ilimitada ou ser estabelecidas por períodos indefinidamente prorrogáveis.

Sobre a questão das greves volta a haver um pedido detalhado, por parte da Comissão de Peritos, em 1973, mas a resposta virá já depois de Abril de 1974, num contexto político radicalmente diferente, em que a amnistia de crimes políticos e a legalização do direito à greve constituíram medidas prioritárias.

4.3. Eliminação da discriminação no trabalho

A opção pela organização deste trabalho tendo por base a visão actual da OIT sobre si mesma leva-nos a tratar agora a eliminação da discriminação no trabalho, um dos temas relacionados com os direitos humanos, a par do trabalho forçado, liberdade de associação e negociação colectiva e trabalho infantil. Mas, se quanto a estes três últimos temas não existem dúvidas sobre o que cada um trata, há que clarificar o que vamos abordar neste ponto.

Em primeiro lugar, vamos falar de igualdade e dos instrumentos criados pela OIT para eliminar a discriminação em matéria de emprego e ocupação, onde a questão da igualdade de género ocupa um lugar de destaque. Vamos analisar as convenções n.º 100 (1951), sobre igualdade de remuneração, e n.º 111 (1958), sobre discriminação em matéria de emprego e profissão e suas repercussões em Portugal.

Seguidamente falaremos de protecção e promoção de categorias particulares de trabalhadores, designadamente os migrantes e as populações indígenas e tribais, que, pela sua fragilidade e risco de exploração económica, foram objecto de normas definindo quadros de protecção específica. Quanto aos migrantes veremos a convenção n.º 97 (1949), quanto às populações indígenas e tribais, veremos as convenções n.º 50 (1936), sobre recrutamento de trabalhadores indígenas e n.ºs 64 e 65 (1939), sobre contratos de trabalho e sanções penais dos trabalhadores indígenas, que pertencem ao Código do Trabalho Indígena, anterior à II Guerra Mundial, a Convenção n.º 86 (1947), que actualiza a convenção n.º 64 sobre contratos de trabalho e, finalmente, uma outra geração de instrumentos normativos,

constituída pelas convenções n.º 104 (1955), sobre abolição das sanções penais (trabalhadores indígenas) e n.º 107 (1957), sobre populações aborígenes e tribais e respectiva influência no nosso país.

Embora não direccionadas especificamente para os trabalhadores autóctones, há um conjunto de convenções de 1947 que versam vários aspectos do trabalho nos territórios não metropolitanos. Trata-se das convenções n.ºs 82 a 85, respectivamente sobre política social, normas de trabalho, direito de associação e inspecção do trabalho, que se inscrevem nos vários grandes temas que estamos a estudar. Todavia, constituindo uma unidade, vê-las-emos neste ponto, em conjunto, ressaltando a incoerência desta opção do ponto de vista da arrumação temática.

Todos os assuntos a tratar dentro deste tema se relacionam com outros já abordados ou a abordar, sendo deles tributários. A questão do trabalho das populações dos territórios não metropolitanos está intrinsecamente ligada ao tema do trabalho forçado, já analisado, e para cujo enquadramento remeteremos. A matéria dos migrantes será também vista na parte relativa à Protecção Social e a dimensão de género na parte relativa à Qualidade no Trabalho, embora sob uma perspectiva diferente.

Não existindo um enquadramento jurídico nacional específico¹²² sobre estas matérias anterior à OIT e à instituição do Estado Novo, avançaremos para a nota histórica sobre a perspectiva da OIT e seguidamente para a forma como, em Portugal, se integraram, ou não, os normativos internacionais.

4.3.1. A OIT e a eliminação da discriminação no trabalho

A promoção da igualdade

Na Constituição inicial da OIT, de 1919, há várias referências à noção de igualdade. Logo no Preâmbulo, afirma-se o princípio de que para “trabalho igual, salário igual” e, dos Princípios gerais, constam os seguintes:

¹²² Para verificação dos enquadramentos existentes, veja-se o tema do trabalho forçado, para a questão das populações indígenas e tribais e, embora sob outra perspectiva, a parte da Qualidade no Trabalho para as questões do trabalho das mulheres/dimensão de género e a parte da Protecção Social sobre os trabalhadores migrantes.

“7 – O princípio do salário igual, sem distinção de sexo, para um trabalho de igual valor.

8 – As regras de cada país sobre as condições de trabalho deverão assegurar um tratamento económico equitativo a todos os trabalhadores residindo legalmente no país.”

Apesar destas afirmações, não se pode dizer que estivesse consagrada qualquer declaração geral sobre a igualdade de tratamento, nem é possível encontrá-la em qualquer convenção adoptada antes da II Guerra Mundial – o que existe são instrumentos que visam o trabalho das mulheres, crianças e migrantes, mais tarde encarados sob a perspectiva da igualdade de tratamento, mas que se colocavam, na época, sob o prisma da protecção e não tendo presente o valor ou princípio da igualdade (Rodgers *et alii*, 2009, p. 58).

No caso das mulheres, as normas sobre condições de trabalho, que veremos na parte sobre Qualidade do Trabalho, reflectiam a mentalidade das primeiras décadas do século XX, que atribuía às mulheres um lugar secundário na economia. Ao “proteger”, também se discrimina, tensão que a própria dinâmica da OIT reflectiu, em particular durante a Depressão dos anos 1930.

Com a Declaração de Filadélfia, de 1944, incorporada em 1946 na Constituição da OIT, a Organização estabelece o princípio geral da igualdade, ao proclamar, como objectivo fundamental, ao qual todos os outros se subordinam, que:

“Todos os seres humanos, sem distinção de raça, crença, ou sexo, têm o direito de prosseguir o seu bem-estar material e o seu desenvolvimento espiritual em condições de liberdade e dignidade, de segurança económica e em igualdade de oportunidades.”

Este objectivo fundamental inspira todo o texto da Constituição de 1946, onde é possível encontrar diversas referências à igualdade e à sua concretização na prática. Na década seguinte, são adoptadas as convenções n.ºs 100 e 111, hoje ainda em vigor e que cujo teor abaixo se sintetiza:

N.º 100 – Igualdade de remuneração – 1951

Preconiza que cada Membro deverá encorajar e assegurar a aplicação a todos os trabalhadores do princípio da igualdade de remuneração entre a mão-de-obra masculina e mão-de-obra feminina por um trabalho de igual valor, podendo este princípio ser aplicado por meio da legislação, de todo o sistema de fixação de remuneração estabelecido ou reconhecido pela legislação, de convenções colectivas negociadas entre patrões e trabalhadores ou através de uma combinação destes meios.

N.º 111 – Discriminação em matéria de emprego e profissão – 1958

Através deste instrumento os Estados subscritores comprometem-se a definir e aplicar uma política nacional que promova a igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e profissão, com o objectivo de eliminar toda a discriminação. Neste conceito compreende-se toda a distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou tratamento em matéria de emprego ou profissão.

Ambas as convenções fazem parte dos instrumentos mais ratificados e influenciaram a redacção das convenções posteriores da ONU neste domínio. As suas disposições, e em particular as da convenção n.º 111, entraram directamente nos ordenamentos jurídicos nacionais através das Constituições políticas e das normas laborais que foram sendo adoptadas em quase todos os membros da OIT. Ainda que a igualdade não seja ainda uma realidade em muitos destes países, a verdade é que tal não se deve à ausência de uma base jurídica, que existe em todos eles, na maioria por influência directa da Organização.

Passemos agora à protecção e promoção de categorias particulares de trabalhadores, designadamente os migrantes e as populações indígenas e tribais.

A protecção dos migrantes

Logo na Conferência de Paz de Paris, em 1919, registou-se grande pressão por parte dos sindicatos para a regulação, pela OIT, da migração e dos trabalhadores migrantes. Tal intenção contou com a oposição dos Estados Unidos e Grã-Bretanha, que não desejavam “ingerência externa” na gestão que faziam das migrações para os seus países. A posição da França, que tinha falta de mão-de-obra, e da Itália, que pretendia cedê-la, era de que a Organização deveria regular a migração, nos planos da igualdade salarial, condições de trabalho e liberdade de circulação (cf. Rodgers *et alii*, 2009, p. 83).

Nesta tensão sobre o papel a desempenhar pela OIT em matéria de migração, que aliás se manteve ao longo da sua existência, venceram as posições britânicas, mais restritivas, aquando da redacção da Constituição de 1919, que consagra no Preâmbulo “a defesa dos interesses dos trabalhadores ocupados no estrangeiro” e nos nove princípios gerais, o de

que “as regras estabelecidas em cada país sobre condições de trabalho deverão assegurar um tratamento económico equitativo a todos os trabalhadores residindo legalmente no país”. No entanto, apesar do alcance limitado destes propósitos, era a primeira vez que uma organização mundial assumia agir neste domínio, considerado até então como pertencendo exclusivamente à soberania de cada Estado (cf. Böhning, s/d, p. 8).

Embora o mandato constitucional fosse exíguo, a OIT adoptou vários instrumentos internacionais – convenções e recomendações – sobre os migrantes, com o objectivo de garantir uma protecção específica para esta categoria de trabalhadores, muito vulnerável, matéria que veremos na parte relativa à Protecção Social, e também de encontrar soluções globais para os problemas dos migrantes, regulando as condições em que se processam as migrações, que veremos neste ponto.

Apesar de, desde o seu início, a OIT se dedicar ao tema, designadamente instituindo uma comissão internacional sobre a emigração e recebendo competências, em matéria de refugiados, por parte da Sociedade das Nações, em 1925, a verdade é que a primeira convenção internacional é adoptada apenas em 1939. Tratava-se da convenção n.º 66, que não chegou a entrar em vigor por falta de ratificações, e que reflectia as preocupações de alguns países da América Latina perante as restrições à emigração, impostas por boa parte dos países europeus (cf. Böhning, s/d, p. 13).

A Declaração de Filadélfia, de 1944, volta a pôr a tónica nas migrações, considerando que a Organização deveria acompanhar os programas desenvolvidos pelos diversos países em ordem ao pleno emprego e à elevação dos níveis de vida e que “para atingir este objectivo, deverá pôr em prática (...) oportunidades de formação profissional e meios adequados para facilitar a mobilidade de trabalhadores, neles compreendidos as migrações de mão-de-obra e de colonos.”¹²³

Nesta sequência, é adoptada a convenção n.º 97, em 1949, que proíbe as discriminações de nacionalidade, raça, religião e de sexo relativamente aos trabalhadores estrangeiros residindo legalmente em cada país. A recomendação que a acompanha estimula a “distribuição internacional da mão-de-obra e, em particular, a sua movimentação dos países excedentários para os países deficitários”.

123 Constituição de 1946, Anexo, III, alínea c).

O Director-geral David Morse, eleito em 1948, solicitou ao BIT a concepção de um programa de cooperação técnica sobre a planificação da mão-de-obra, a formação profissional e as migrações internacionais. Em Abril e Maio de 1950 convocou uma conferência preliminar sobre as migrações, cujas conclusões sublinham o “papel eminente da OIT nesta matéria” e recomendam a elaboração de propostas, a serem analisadas posteriormente (Rodgers *et alii*, 2009, p. 87).

Logo no Verão de 1951, porém, se notaram grandes hesitações por parte da Austrália, Grã-Bretanha e Estados Unidos da América, países cujos Governos não queriam conceder poderes a uma organização internacional, que viessem limitar a sua autonomia de aceitar ou recusar a entrada de estrangeiros. Em Outubro desse ano, a conferência sobre as migrações reunida em Nápoles, saldou-se por um fracasso. Um mês depois, os Estados Unidos convocam uma nova conferência para Bruxelas, sobre o mesmo tema, e apresentam, sob um outro nome, uma parte do projecto da OIT, que veio a ser aprovado e esteve na origem do Comité Intergovernamental para as Migrações Europeias (CIME), mais tarde Organização Internacional para as Migrações (OIM) (cf. Rodgers *et alii*, 2009, p. 88).

Durante algum tempo mais, o BIT continuou a apoiar e aconselhar os Governos da Europa e América Latina e a publicar artigos na Revista Internacional do Trabalho, mas as suas actividades sobre as migrações rapidamente ficaram confinadas ao controlo da convenção n.º 97 sobre os trabalhadores migrantes e à elaboração de algumas normas no âmbito da segurança social, de que falaremos na parte sobre Protecção Social (cf. Rodgers *et alii*, 2009, p. 89).

Em síntese, pode dizer-se que a OIT tentou, desde a sua fundação, criar regras para as migrações internacionais. No entanto, a perspectiva da Organização suscitou reticências por parte dos países de imigração, que não queriam ver restringida a sua liberdade na admissão de trabalhadores estrangeiros. A criação da Organização Internacional das Migrações e o interesse directo da ONU em matéria de migrações, significam a perda de influência da OIT quanto a estas matérias.

Vejamos agora, em síntese, o que preconiza a convenção n.º 97.

N.º 97 – Trabalhadores migrantes – 1949

Esta Convenção pretende promover o apoio, informação, protecção e igualdade de tratamento para os trabalhadores migrantes. Estabelece regras várias sobre a informação que os Estados devem prestar uns aos outros, serviços gratuitos de apoio e informação aos migrantes, bem como regras sobre a igualdade de tratamento, face aos nacionais do país de acolhimento, sem discriminação de qualquer tipo, aos emigrantes residindo legalmente em determinado território, entre outras regras de protecção à migração.

A protecção dos povos indígenas e tribais¹²⁴

A história da OIT perante as questões coloniais e, sobretudo, o seu comprometimento com a descolonização e o desenvolvimento, que acompanha o movimento generalizado subsequente a 1945, encontra-se exaustivamente estudado por Daniel Maul (s/d) conforme demos conta no ponto sobre o trabalho forçado, para o qual remetemos agora, uma vez que o enquadramento é comum.

O interesse inicial da OIT pelos povos indígenas e tribais manifestava-se nos trabalhos desenvolvidos no contexto colonial antes da II Guerra Mundial. Como refere Rodríguez-Piñero, a noção de mão-de-obra indígena era uma tradução, no domínio de actividades da OIT, da noção de “tutela de civilização” e referia-se ao dever de protecção dos “trabalhadores indígenas” vivendo numa “civilização inferior na escala das civilizações” nos antigos territórios coloniais ou mais tarde nos Estados pós-coloniais (citado em Rodgers *et alii*, 2009, p. 95). É a esta luz que deve ser vista a actividade normativa, nomeadamente as convenções n.º 50 (1936) e n.ºs 64 e 65, de 1939, que fazem parte do Código do Trabalho Indígena.

A Declaração de Filadélfia e a nova Constituição que a incorpora marcam um novo tempo e olhar da OIT sobre as questões coloniais. A convenção n.º 86, de 1947, sobre contratos de trabalho dos trabalhadores indígenas, que se inscreve num conjunto mais vasto de cinco convenções direccionadas para vários aspectos do trabalho nos territórios não metropoli-

¹²⁴ Embora os conceitos e a terminologia da OIT tenham evoluído ao longo da sua história, estamos a utilizar, por facilidade, a expressão usada no livro *L'OIT et la quête de justice sociale 1919-2009* (Rodgers *et alii*, 2009) para designar os povos autóctones dos territórios não metropolitanos.

tanos (política social, normas de trabalho, direito de associação e inspecção do trabalho), a convenção, n.º 104, de 1955, que preconiza a abolição das sanções penais, mas sobretudo a convenção n.º 107, de 1957, mais genérica, sobre as condições de vida das populações aborígenes e tribais, traçam uma fronteira clara entre um passado, dominado por critérios de protecção e um futuro, em que a OIT se coloca como parceiro de desenvolvimento. Na verdade, a convenção de 1957 constitui a primeira norma internacional visando os direitos das “populações aborígenes e tribais” e foi concebida como um manual de antropologia aplicada, destinada a ajudar os Estados a elaborar as suas políticas de desenvolvimento face aos grupos aborígenes. No quadro do objectivo geral de integração, noção que agrega o desenvolvimento, a mudança cultural e a construção da nação, a convenção e a recomendação subsequente contêm orientações práticas sobre vários assuntos, como a reforma agrária, a educação, a saúde, a formação profissional ou a indústria, muitos deles fora dos temas habituais da OIT (cf. Rodgers *et alii*, 2009, p. 96).

A atitude da OIT perante os povos indígenas e tribais evoluiu, pois, de uma lógica protectora – em que a definição de direitos, ainda que inferiores aos dos trabalhadores dos espaços metropolitanos, constituiu um travão aos abusos e um primeiro momento do seu reconhecimento –, de que são exemplo as normas do Código do Trabalho Indígena, para o princípio da assimilação, cujo exemplo maior é a convenção n.º 107. Mais tarde, este princípio seria visto como manifestação de etnocentrismo por parte dos países europeus e substituído pela perspectiva do multiculturalismo, mais consentânea com os valores dominantes do final do século XX, e que fundamentou a convenção n.º 169, de 1989.

Vejamos agora quais as convenções adoptadas pela OIT quanto a esta matéria:

N.º 50 – Recrutamento dos trabalhadores indígenas – 1936

Regulamenta os sistemas de recrutamento dos trabalhadores indígenas. Para tanto, define regras e limitações a observar no recrutamento, nele compreendendo todas as operações com o fim de assegurar a mão-de-obra de pessoas que não oferecem espontaneamente os seus serviços, seja no posto de trabalho, seja em postos públicos de emigração ou colocação, seja em escritório dirigido por uma organização patronal e submetido ao controlo de autoridade competente.

N.º 64 – Contratos de trabalho dos trabalhadores indígenas – 1939

Estabelece regras claras e detalhadas para a celebração de contratos de trabalho com trabalhadores indígenas, de modo a evitar a sua exploração.

N.º 65 – Sanções penais dos trabalhadores indígenas – 1939

Prevê que as sanções penais por quebras de contratos de trabalho, por parte de trabalhadores indígenas, devem ser abolidas progressivamente e logo que possível.

N.º 82 – Política social (territórios não metropolitanos) – 1947

Tinha por objecto principal a extensão aos territórios não metropolitanos de normas de carácter geral sobre a política social.

N.º 83 – Normas de trabalho (territórios não metropolitanos) – 1947

Tinha por objecto principal a extensão aos territórios não metropolitanos de uma série de normas internacionais do trabalho, designadamente sobre condições de trabalho.

N.º 84 – Direito de associação (territórios não metropolitanos) – 1947

Tinha por objecto principal a extensão aos territórios não metropolitanos normas de carácter geral sobre a liberdade sindical.

N.º 85 – Inspecção do trabalho (territórios não metropolitanos) – 1947

Tinha por objecto principal a extensão aos territórios não metropolitanos normas de carácter geral sobre a inspecção do trabalho, designadamente adaptando as regras da convenção n.º 81 (1947).

N.º 86 – Contratos de trabalho dos trabalhadores indígenas – 1947

Actualiza a Convenção n.º 64, limitando a liberdade contratual, para protecção dos trabalhadores indígenas.

N.º 104 – Abolição das sanções penais (trabalhadores indígenas) – 1955

Esta Convenção determina a abolição das sanções penais por quebra do contrato de trabalho por parte dos trabalhadores indígenas, cuja “manutenção por uma legislação nacional estaria em contradição não só com as modernas concepções que se encontram na base das relações contratuais entre trabalhadores e patrões, como também com a dignidade humana e os direitos do homem.”

N.º 107 – Populações aborígenes e tribais – 1957

A Convenção é aplicável às populações tribais ou semitribais nos países independentes cujas condições sociais e económicas correspondem a um estado menos avançado que a restante comunidade nacional e que são regulados pelos seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial e ainda aos membros dessas mesmas populações que são considerados aborígenes por descenderem das populações que habitavam o país na época da conquista ou colonização e que, qualquer que seja o seu estatuto jurídico, levam uma vida mais conforme com as instituições sociais, económicas e culturais daquela época do que com as instituições da nação a que pertencem.

Constituindo-se como todo um programa coordenado e sistemático para protecção das “populações interessadas” e sua integração gradual na vida dos respectivos países, a Convenção divide-se em sete partes: política geral, terras, recrutamento e condições de emprego, formação profissional, artesanato e indústrias rurais, segurança social e saúde, educação e meios de informação, administração e disposições gerais.

4.3.2. Portugal e a eliminação da discriminação no trabalho¹²⁵

A promoção da igualdade

As convenções n.º100 (1951), sobre igualdade de remuneração, e n.º 111 (1958), sobre discriminação em matéria de emprego e profissão, foram ambas ratificadas por Portugal,

¹²⁵ Na ausência de indicação em contrário, a documentação analisada encontra-se arquivada no MTSS/Arquivo OIT, nas pastas relativas a cada convenção.

a primeira em 1967, dezasseis anos depois da sua adopção e a segunda em 1959, cerca de um ano depois de ter sido adoptada em Genebra.

A celeridade da ratificação da convenção n.º 111 não pode ser dissociada do facto de contemplar a proibição da discriminação fundada em questões raciais e do contexto histórico que então se vivia em matéria colonial, como vimos a propósito do tema do trabalho forçado. Aderir a mais uma convenção, ainda por cima do alcance da convenção n.º 111, e com isso colher dividendos junto da OIT e dos outros *fora* internacionais, terá sido o motor deste processo, extraordinariamente rápido face à prática habitual.

A ratificação tardia da convenção n.º 100, considerando que os objectivos da mesma estavam incluídos nos da convenção n.º 111, então já ratificada, explicar-se-á também, como veremos, pelo interesse em aderir a mais convenções, sendo esta, apesar de tudo, menos problemática para o regime que outras, como as que envolviam a liberdade de associação ou sindical.

Começaremos por ver as questões relacionadas com a convenção n.º 100 e seguidamente com a convenção n.º 111, uma vez que, embora os objectivos da primeira se contenham na segunda, há um tratamento diferenciado por parte das autoridades portuguesas.

A CONVENÇÃO N.º 100

Antes mesmo da adopção da convenção n.º 100, em 1951, existe uma informação interna do Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social sobre a legislação portuguesa em matéria de igualdade de remuneração, datada de Janeiro de 1950, que serviu de suporte ao preenchimento de um questionário do BIT, prévio à elaboração da Convenção, destinado a auscultar os países membros sobre os termos da mesma.

Uma nota interna, não datada¹²⁶, intitulada “Direito igual do homem e da mulher – o problema do igual salário”, faz uma resenha da situação vivida em Portugal. Em síntese, o entendimento é que, embora não esteja expressamente afirmado, a legislação nacional aceita o princípio de salário igual para trabalho de valor igual, uma vez que a Constituição Política estabelece o princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei, “apenas se ressal-

¹²⁶ Certamente posterior a 1 de Agosto de 1950, uma vez que menciona um despacho do Ministro das Corporações e foi apenas nessa data que o Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social foi extinto e criado o correspondente Ministério.

vam, quanto à mulher, as diferenças resultantes da sua natureza e do bem da família”. Na Administração Pública existe o princípio da igualdade de retribuição, mas admite-se que fora dela “se verificam ainda na prática diferenças de ordenados e salários nos trabalhadores dos dois sexos, nomeadamente quanto aos que se ocupam por conta de outrem no comércio e na indústria”. Todavia, o Ministro das Corporações teria dado a orientação de que “a mulher dever receber salário idêntico ao do homem sempre que o serviço prestado, em qualidade e quantidade seja o mesmo”.

Outras questões são analisadas nesta nota, mas divergem do tema da igualdade de remuneração: o ingresso no Sindicato Nacional faz-se em condições idênticas quer se trate de mulheres ou homens, sendo os respectivos direitos e obrigações associativos também iguais. De acordo com o Estatuto do Trabalho Nacional, “o trabalho das mulheres, fora do domicílio, será regulado por disposições especiais conforme as exigências da moral, da defesa física, da maternidade, da vida doméstica, da educação e do bem social”, pelo que o decreto-lei n.º 24 402, de 24 de Agosto de 1934, vedou o trabalho a mulheres em actividades perigosas ou tóxicas e no trabalho nocturno.

Em Março de 1956, o BIT dirige-se ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, com conhecimento ao Ministério das Corporações e Previdência Social, sobre a resolução n.º 41, a propósito da igualdade de remuneração masculina e feminina para um trabalho de igual valor, tomada em sede da Comissão das indústrias têxteis, que faz apelo aos princípios da Convenção n.º 100, o constitui um pretexto para o Conselho de Administração da OIT instar os governos a ratificarem a Convenção.¹²⁷

Quase dez anos se passam sem qualquer movimentação em torno da ratificação desta Convenção. Em 13 de Outubro de 1965, porém, o BIT oficia ao Ministério dos Negócios Estrangeiros apelando à ratificação de várias Convenções, relacionadas com direitos humanos, entre as quais a n.º 100. A pedido do MNE, dando conta do apelo da OIT, o Serviço de Relações Internacionais do Ministério das Corporações elabora uma informação, datada de 8 de Novembro seguinte, acerca de todas as Convenções indicadas pelo BIT. Começando por considerar que a ratificação de mais Convenções não é conveniente:

127 Documento de 27 de Março, referência IC 5 – 5 – 200 -1.

“Não só pela dificuldade que frequentemente acarreta a sua aplicação, sobretudo ao Ultramar, mas também pelo considerável acréscimo de trabalho que a preparação dos respectivos relatórios faz recair nos serviços já sobrecarregados, tanto metropolitanos como ultramarinos”

Reconhece, no entanto, que o “bom efeito que sempre faz no BIT a ratificação das Convenções ditas políticas” deve levar a encarar-se a hipótese de mais uma Convenção, a escolher. Para tanto, analisa de seguida a possibilidade de ratificação das Convenções n.º 11 (direito de associação na agricultura), que conclui não poder ser ratificada; n.º 87 (liberdade sindical), que conclui também não ser possível “a menos que se operasse uma transformação radical do conceito português de sindicato com a consequente alteração da legislação pertinente”; e n.º 100, em que se verifica não existir discrepância fundamental entre as suas disposições e a legislação portuguesa, pelo que será de ratificar, o que “não deixaria de ter favorável alcance político em Genebra, onde, como se sabe, as coisas portuguesas não vão correndo de feição de há uns anos a esta parte”.

Neste quadro, é solicitado parecer ao Centro de Estudos Sociais e Corporativos sobre a possibilidade de ratificação de mais convenções. Na ausência de resposta, insiste o Serviço de Relações Internacionais, por ofício de 19 de Janeiro de 1966, para que o Centro se pronuncie apenas quanto à Convenção n.º 100, para que o resultado seja célere, pois que “a ratificação duma convenção política, uma só que fosse, não deixaria de se fazer sentir de modo benéfico na OIT, particularmente na reunião da Conferência internacional do trabalho marcada para Junho próximo”.

O parecer, datado de 10 de Fevereiro de 1966, é exaustivo. Após a introdução, em que destaca que “a tendência para realizar a equiparação da retribuição da mão-de-obra masculina com a feminina é um dos aspectos típicos da actual evolução do sistema retributivo”, o autor discorre sobre o “sentido e alcance do princípio para trabalho igual, salário igual”, sobre se “haverá razões para as mulheres auferirem salários inferiores” e ainda sobre “o princípio do salário igual e a sua possível repercussão na economia nacional”. Sobre o momento da ratificação, conclui que é oportuno, já que o sistema legislativo nacional não contraria os princípios da Convenção e a prática tem vindo a evoluir:

“Se é certo que vigoram em Portugal em alguns ramos de indústria, um reduzido número de Convenções Colectivas do Trabalho em que se verifica haver diferenças salariais baseadas no sexo dos operários, também é certo que, de há uns anos a esta parte, se tem conseguido uma melhoria sensível na remuneração da mão-de-obra feminina. A tendência dos Serviços Técnicos que se pronunciam sobre os projectos das Convenções Colectivas do Trabalho é no sentido de a trabalho igual corresponder salário igual e, na grande maioria dos casos, tem-se

conseguido vencer as dificuldades levantadas pelos organismos representativos das entidades patronais, estabelecendo remunerações mínimas do trabalho aplicáveis, indistintamente, aos dois sexos.”

Por outro lado, o projecto da nova lei sobre o contrato de trabalho, então em preparação, consagrava o princípio da convenção n.º 100, ao prever a mesma retribuição a mulheres e homens, em igualdade de condições e idêntico rendimento de trabalho. Tudo apontava, portanto, para a oportunidade da ratificação da Convenção, devendo a mesma fazer-se sem restrições ao Ultramar, dada a sua “natureza política”.

O parecer do Ministério do Ultramar, de 26 de Abril de 1966, foi também favorável – “este Gabinete também concorda que há muito se consagram na legislação portuguesa os princípios nela contidos” –, incluindo no que respeitava a legislação ultramarina. O processo foi organizado pelo MNE em Maio, tendo-se concluído em 4 de Novembro desse ano, com a publicação do diploma de ratificação.

Na análise feita no primeiro relatório apresentado¹²⁸, o Governo, quanto à observância das obrigações da convenção, distingue a legislação dos instrumentos colectivos de trabalho, onde, na maioria dos casos a questões remuneratórias eram estipuladas. Na verdade, a lei – desde a Constituição Política, ao Estatuto do Trabalho Nacional e o então recente regime jurídico do contrato individual de trabalho¹²⁹, que determinava o direito da mulher trabalhadora receber, em igualdade de condições de idêntico rendimento de trabalho, a mesma retribuição dos homens – estava de acordo com os princípios da convenção.

No entanto, quanto ao movimento convencional, “o meio principal e mais frequente de fixação de salários”, o relatório apresenta dois quadros detalhados com informação sobre as convenções em vigor e o que contemplam em matéria de diferenciação salarial, o primeiro com todas as convenções em vigor e o segundo com as convenções homologadas depois da entrada em vigor da Convenção. O Governo estima que 71,4 % dos instrumentos que regulamentam o conjunto das actividades do país não estabelecem qualquer espécie de diferenciação salarial; em relação aos diplomas que contêm desigualdades de remuneração, cerca de 23,3%, fixam diferenciação expressa¹³⁰, contrariando os princípios

128 Cobre o período inicial até 30/6/1969.

129 Decreto-lei n.º 47 032 de 27/5/1966.

130 Consideravam-se “expressas” as diferenciações de salário que existiam entre homens e mulheres qualificados pertencentes às mesmas categorias profissionais; “implícitas” as constantes de diplomas prevendo para mulheres qualificadas salários inferiores ou iguais aos dos homens não qualificados.

da convenção. Todavia, desde a data em vigor da Convenção¹³¹ considera-se que apenas 15,2 % dos diplomas homologados continuam a manter diferenciações expressas; quanto a diferenciação “implícita” a percentagem é residual. Assumindo que a situação não é ainda a ideal, o Governo salienta o esforço concertado de todos os intervenientes, cujo resultado diz ser patente nos números relativos aos instrumentos homologados a partir da ratificação da convenção.

Para o futuro, o Governo sublinha o papel que desempenham os organismos públicos a nível convencional e a nível da resolução dos conflitos laborais, como forma de fazer cumprir as obrigações decorrentes da Convenção: assistência do Governo, através do Ministério das Corporações, aos organismos representativos do patronato e dos trabalhadores no estágio pré-homologatório das convenções colectivas de trabalho; actuação do Governo, por via administrativa regulamentária, quando haja lugar a portarias de regulamentação do trabalho e remuneração por parte do Ministro; exigência legal às partes que celebram convenções colectivas de velar pela sua execução e observância e de colaborar no seu aperfeiçoamento; resolução jurisdicionalizada dos conflitos de trabalho, quer pelo recurso à conciliação e arbitragem dos diferendos colectivos, quer pela intervenção nos diferendos individuais.

Pela revisão constitucional de 1971, o artigo que consagrava a igualdade perante a lei foi alterado e substituída a expressão “salvas, quanto à mulher, as diferenças resultantes da sua natureza e do bem da família” pela expressão “salvas, quanto ao sexo, as diferenças de tratamento justificadas pela natureza”. Nos trabalhos preparatórios desta revisão, a Câmara Corporativa já se pronunciara¹³²:

“Um bom número de normas discriminatórias em matéria de capacidade de direito público da mulher, que até agora se justificavam pela necessidade de preservar o bem da família, entra a dever ser considerado inconstitucional e, portanto, inaplicável pelos tribunais.”

O Governo considera que, através desta revisão, “igualdade de posição dos dois sexos foi ostensivamente reforçada” e disso dá nota à OIT no relatório relativo ao período de 1 de Julho de 1970 a 30 de Junho de 1971, elaborado e enviado posteriormente a essa data.

131 20 de Fevereiro de 1968.

132 In *Actas da Câmara Corporativa*, n.º 67, 16 de Março de 1971.

Entretanto a Comissão de Peritos, perante o primeiro relatório enviado, colocara várias questões¹³³, em Março de 1971, sobre a aplicação das regras da convenção ao Ultramar, que não iremos analisar, e pergunta quais as medidas tomadas para eliminar as diferenças “expressas” e “implícitas” de salários segundo o sexo, resultantes de convenções colectivas e qual o número de mulheres abrangidas por convenções colectivas em relação à mão-de-obra feminina total. Na ausência de resposta, a Comissão insiste por ocasião da Conferência de 1973, solicitando resposta até 15 de Outubro de 1974.

A comunicação seguinte entre Portugal e a OIT ocorre já depois da mudança de regime, através do envio do relatório do período entre 1 de Julho de 1971 e 30 de Junho de 1974. Em resposta às observações da Comissão de Peritos, o Governo considera que se tornaram extemporâneas as que se referiam ao Ultramar e quanto às medidas tomadas para eliminar as diferenças “expressas” e “implícitas” dos salários segundo o sexo, esclarece-se que foi publicado o decreto-lei n.º 217/74, de 27 de Maio, que fixou uma remuneração mínima para todos os trabalhadores por conta de outrem, sem distinção do sexo, por via do qual ficaram sem efeito “a maioria, senão a totalidade, das diferenças estabelecidas em certas convenções colectivas”, considerando-se que “o largo movimento de contratação e de reivindicações salariais em curso deverá eliminar as restantes diferenças que subsistem.” Comunicavam-se também diversas alterações legais relevantes, como fosse o acesso das mulheres às magistraturas e à carreira diplomática. Iniciava-se nova etapa do percurso para a igualdade de tratamento, no plano legal e no plano da sua concretização prática.

A CONVENÇÃO N.º 111

A Convenção n.º 111, em que os Estados se comprometem a uma política que promova a igualdade de oportunidades e de tratamento, com o objectivo de eliminar toda a discriminação – fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social – em matéria de emprego e profissão, foi adoptada em 1958 e ratificada por Portugal no ano seguinte, a 23 de Setembro de 1959, num processo de ratificação que foi extraordinariamente rápido.

Conforme já demos nota a propósito de outras convenções, em 30 de Janeiro de 1959 foi elaborado um Apontamento interno, subscrito pelo Dr. Ribeiro da Cunha, do Ministério

133 MTSS/Arquivo OIT – Pasta observações e pedidos directos – convenção n.º 100.

das Corporações e Previdência Social, fazendo o ponto da situação sobre a possibilidade de ratificação por Portugal de um conjunto de Convenções. Quanto à Convenção n.º 111 diz:

“A convenção sobre discriminação em matéria de emprego e profissão tem de ser ratificada por nós, pois, consagra o princípio fundamental da política ultramarina portuguesa – a ausência absoluta de discriminação. Enxerta-se, porém aqui, uma pequena dificuldade cuja forma de afastar se vem examinando, e que diz respeito à discriminação por razões de opinião política e, designadamente, no que se refere à declaração do decreto-lei 27 003, no que toca à designação de cargos públicos. Como se diz, a convenção tem de ser ratificada pelas grandes vantagens políticas que se obterão.”¹³⁴

Nesta sequência, novo Apontamento interno do Dr. Ribeiro da Cunha propõe o texto português da convenção, referindo que, no seu entender, haveria a maior conveniência em a mesma ser ratificada pelo país, por ter “grandes implicações políticas”, e porque “não podemos ser acusados de praticar, em qualquer medida, a discriminação racial”. A declaração para o exercício de cargos públicos¹³⁵, prevista no decreto-lei n.º 27 003, de 14 de Setembro de 1938, não deveria ser “considerada discriminação, mas garantias de ordem policial que qualquer Estado tome em relação aos seus serventuários”, pelo que estaria enquadrada pela convenção. O teor do parecer é convictamente a favor da ratificação da Convenção e o despacho ministerial vai no mesmo sentido, determinando o envio do processo ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, o que acontece em 7 de Fevereiro de 1959.

O Ministério das Corporações insiste junto dos Negócios Estrangeiros em 27 de Março seguinte, argumentando com o então recente texto da resolução da Subcomissão de prevenção de discriminação e protecção das minorias, da Comissão de Direitos do Homem, do Conselho Económico Social, cujos termos “mais confirmam a conveniência em proceder à ratificação da Convenção” e também com o facto de estar prevista a realização, no final do ano de 1959, em Luanda, da 1.ª sessão da Comissão Consultiva Africana, sendo desejável que nessa ocasião o processo estivesse concluído. Na verdade, tal aconteceu como pretendido, uma vez que o decreto-lei de ratificação foi publicado a 23 de Setembro, em comemoração do aniversário do Estatuto do Trabalho Nacional.

O primeiro relatório elaborado por Portugal refere-se ao período entre 1 de Julho de 1960 e 30 de Junho de 1961. Considera o Governo que a legislação nacional aplicável – Cons-

134 Sublinhados do autor.

135 Os funcionários tinham que declarar estarem integrados “na ordem social estabelecida na Constituição, com activo repúdio do comunismo e de todas as ideias subversivas.”

tituição Política e o Estatuto do Trabalho Nacional – está de acordo com os princípios da convenção:

“Não houve necessidade de se alterar a legislação nacional para que as disposições da presente Convenção tivessem aplicação efectiva em Portugal.

Muito antes da Convenção já Portugal praticava uma política de não discriminação em matéria de emprego e profissão. Pode mesmo dizer-se que essa política decorreu naturalmente da ética dos princípios nacionais sem que fosse necessária impô-la através da coacção jurídica.

Distinções, exclusões ou preferências fundadas na raça, na religião, sexo, ascendência nacional ou origem social que destruam ou discriminem a igualdade de oportunidades no acesso às profissões, ao emprego e nas condições de trabalho, não constituem em Portugal problemas, porque, em boa verdade, não existem.

Existem apenas (mas isso, nos termos da Convenção, não é considerado discriminação) distinções baseadas em qualificações exigidas para determinados empregos e profissões.”

O período que vai entre este primeiro relatório e a queda do regime pauta-se por uma relação muito tensa com a OIT, com intervenções constantes por parte da Comissão de Peritos, o que acontece por razões de diversa ordem. A primeira é que a declaração genérica de concordância com os princípios da convenção, que acima transcrevemos, não corresponde uma concordância prática nos múltiplos domínios em que a convenção pretende intervir, designadamente quanto à igualdade dos sexos ou à não discriminação por motivos políticos.

A outra razão prende-se com as questões raciais e com os territórios ultramarinos, sob escrutínio severo na década de 1960, como vimos no ponto relativo ao trabalho forçado. A pressão foi de tal ordem que Portugal, através do Ministro Franco Nogueira, então titular dos Negócios Estrangeiros, solicitou, em 22 de Agosto de 1964, a “nomeação de uma Comissão imparcial com a finalidade de determinar em que medida existiria nos nossos territórios discriminação racial em matéria de emprego e profissão, (...) por razões de raça ou de cor. Ao fazer esta solicitação à OIT, o Governo português prometeu, desde logo, proporcionar à Comissão a instituir todas as facilidades para que pudesse visitar, com plena liberdade, toda e qualquer parte dos territórios portugueses a que a Comissão julgasse conveniente deslocar-se.”¹³⁶ A ideia que perpassa dos documentos analisados seria alcançar, com esta Comissão, um resultado semelhante ao do inquérito sequencial à queixa do Gana

136 Extracto de ofício do Director-geral dos Negócios Económicos e Consulares (MNE) ao Chefe de Gabinete do Ministro das Corporações e Previdência Social, datado de 20/5/1965.

quanto ao trabalho forçado, que foi favorável às posições nacionais, como vimos no ponto próprio.

Os termos da solicitação desta Comissão foram combinados em reunião havida em Genebra, de 6 a 8 de Agosto de 1964, entre o Dr. Ribeiro da Cunha, à época em funções no Gabinete dos Negócios Políticos do Ministério do Ultramar e os Director e Subdirector-geral do BIT, David Morse e W.C. Jenks, conforme Apontamento detalhado, com a menção de tratar-se de documento secreto, que se encontra arquivado em separador próprio na pasta da convenção n.º 111. A existência de separador próprio justifica-se pela abundância de documentação produzida ao longo dos anos e também pela importância dada ao tema em Portugal, mas também na OIT. Certo é que, apesar de analisada em diversas instâncias, a OIT nunca viabilizou a desejada Comissão, facto que Portugal lamenta e usa em favor das suas posições:

“Fôramos dos primeiros a ratificar a Convenção n.º 111; havíamos solicitado um inquérito. Antes dele realizado e de serem conhecidas as suas conclusões era-nos indiferente o que eventuais comités das Nações Unidas afirmassem pois não tinham competência para o fazer.”¹³⁷

Ou no relatório dos anos de 1970/71, em que o Governo menciona o facto de 1971 ser o Ano Internacional da luta contra o racismo e a discriminação racial e manifesta o seu apoio a tal decisão, referindo que “Portugal considera como ponto de honra da sua política a não discriminação fundada na raça. (...) e impôs a convivência das diversas etnias e a igualdade de oportunidades para todas como bandeira e padrão fundamental da sua presença no mundo”. Segue-se um longo lamento pela não constituição da comissão de inquérito solicitada por Portugal e por, apesar dos esforços feito pelo país e das múltiplas respostas dadas em diversos *fora*, não terem sido afastadas “suspeições, traduzidas em votos sem sentido na Conferência internacional do trabalho”. A introdução ao documento conclui deste modo:

“Indiferente, porém a essa actuação, que não atenta nas conclusões dos relatórios do BIT nem nas dos relatórios governamentais, que recusa verificar “in loco” a falsidade das acusações formuladas e que ignora as afirmações produzidas pelos representantes portugueses na Conferência, o Governo continua a afirmar o seu respeito integral pelos princípios estabelecidos pela Convenção n.º 111 e regozija-se ao verificar que a política *anti-apartheid*, sempre por ele seguida, é hoje partilhada por muitos outros países.”

137 Apontamento do Gabinete dos Negócios Políticos do Ministério do Ultramar, datado de 3/5/1968.

Quanto ao respeito pela convenção nos territórios ultramarinos, e para além das questões relacionadas com a solicitação da Comissão, que não chegou a ser constituída, o Governo sublinha em todos os relatórios apresentados, como informação de rotina ou em resposta a solicitações da Comissão de Peritos, que o princípio da não discriminação racial é “religiosamente respeitado”¹³⁸, pelo que a acção dos poderes públicos deverá incidir não na erradicação de práticas, mas sim na promoção da efectiva igualdade de oportunidades para todos os nacionais, mediante o fomento da instrução e formação profissional. Considera-se que a acção do Governo português tem sido, neste plano, “altamente notória”, com a criação de novas escolas de todos os graus e a facilitação da frequência, mediante a atribuição de bolsas de estudos e outras facilidades directas e indirectas, apresentando-se dados quanto ao fomento escolar nos diversos territórios. Quanto à participação de pessoas de diversas origens étnicas nos empregos públicos, o entendimento é que não só não existe discriminação, como a participação de “pessoas de cor” é elevada, nas várias províncias, como também nos vários patamares de responsabilidade pública, conforme vários exemplos que se apresentam. A este propósito, conclui o relatório de 1963/64:

“É que para que um português, qualquer que seja a sua etnia, tenha acesso a qualquer lugar da hierarquia da função pública – do mais baixo ao mais alto nível – basta que tenha as qualificações exigidas para o desempenho das diversas funções.”

Perante estas declarações genéricas, a Comissão de Peritos pede esclarecimentos, ano após ano, sublinhando que a promoção da igualdade de oportunidades deve ser aferida na prática e não na lei. Vejamos o teor da observação¹³⁹ apresentada por ocasião da 48.^a sessão da conferência, em 1964:

“No que diz respeito à situação das províncias ultramarinas, a Comissão constata que o relatório não dá informações que respondam às questões colocadas sobre esse assunto. É do conhecimento da Comissão que a legislação em vigor nesses territórios não estabelece discriminação em matéria de emprego e profissão entre os diversos sectores da população; todavia, a Comissão lembra que a política prevista pela convenção deve promover a igualdade de oportunidades e de tratamento não somente perante a lei, mas também na prática. Neste aspecto, a Comissão não tem informação sobre as medidas positivas postas em prática pelo Governo (...). Nestas condições a Comissão convida o Governo a expor de forma completa o modo como a convenção é posta em prática, nomeadamente sobre os aspectos seguintes que foram objecto dos pedidos anteriores:

138 Extraído do relatório de 1963/64.

139 MTSS/Arquivo OIT – Pasta observações e pedidos directos, convenção n.º 111.

- 1) A política geral definida nas províncias ultramarinas para promover a igualdade de oportunidades das pessoas de diversas origens étnicas em matéria de emprego e profissão;
- 2) As medidas tomadas para promover a igualdade nos empregos públicos, nas províncias ultramarinas, das pessoas de diversas origens étnicas, mostrando a evolução da situação nos diversos níveis hierárquicos;
- 3) As medidas tomadas para desenvolver, nas províncias ultramarinas, os meios de formação e de orientação profissionais oferecendo iguais oportunidades às pessoas dos diferentes sectores da população e os resultados obtidos, mostrando a evolução quanto ao acesso destas pessoas aos diferentes níveis de formação e emprego.”

Ao longo dos anos, o teor do diálogo repete-se, entre uma administração portuguesa que se escuda na igualdade perante a lei e os peritos da OIT que pretendem ir mais longe, averiguando das condições reais no Ultramar em matéria da convenção.

Para além da discriminação racial, há duas outras formas de discriminação, assentes no factor género e opinião política, que são escrutinadas pela OIT em sucessivas intervenções por parte da Comissão de Peritos e que vão forçando o Governo português a responder em detalhe quanto à observância das obrigações impostas pela ratificação da convenção n.º 111.

No que diz respeito às mulheres, logo no primeiro relatório enviado pelo Governo (1960/1961) se refere, a propósito de medidas especiais de protecção ou assistência, que existem convenções colectivas de trabalho contendo disposições relacionadas com o sexo, de dois tipos: o primeiro, uma limitação do número de mulheres ao serviço, para regular uma proporção adequada, neste caso “obedece ao propósito de conseguir um nível de emprego para homens e mulheres que, sem deixar de ter em conta as características de cada actividade, se identifique com as reais necessidades de um e outro grupo, embora considerando particularmente a protecção devida aos chefes de família”; o segundo caso, uma interdição de certos trabalhos às mulheres, que se justifica pela necessidade de “proteger a mulher trabalhadora, vedando-lhe tarefas que, por violentas, não estão adequadas à sua compleição física.” Confrontado pela Comissão quanto ao primeiro tipo de medidas de protecção, vem responder no relatório seguinte (1961/62) que se estima que as convenções colectivas que estipulam uma regra de proporcionalidade de representação sexual, mencionadas no relatório anterior, correspondam apenas a 4%, situação que se tem aceitado “a fim de manter um nível de emprego masculino, mormente quando as condições locais favoreçam a tendência para admitir predominantemente mulheres, com salários inferiores”.

Quanto à desigualdade de remuneração, o Governo, no relatório de 1961/62, utiliza a seguinte fórmula para abordar o tema – refere que não existe disposição legal que implique pagamento de salários diversos a homens e mulheres e dá como exemplo os serviços públicos onde todos ganham por igual, em cargos da mesma natureza. Mas admite que pode suceder que entidades particulares “paguem salários masculinos superiores aos salários femininos para tarefas similares” e acrescenta “na agricultura e de modo geral, os salários masculinos são superiores aos femininos, sendo certo, no entanto, que o trabalho dos homens é mais pesado e diverso do das mulheres, traduzindo, afinal, um trabalho diverso.”

O relatório seguinte (1962/63) volta à temática das mulheres. Entende o Governo que as excepções à regra da igualdade de remuneração que subsistem nem sempre são desvio ao princípio de “trabalho igual, salário igual”, porque por vezes as tarefas em apreço não são equivalentes, pelo que se justificam as diferenças salariais, designadamente na agricultura. Chama também a atenção para a possibilidade de, em caso de equiparação de salários e se não houver aumento de produtividade, poder haver substituição duma parte ou todo o pessoal feminino por masculino, o que importa evitar. Considera, todavia, que estas dificuldades não devem obstar ao “prosseguimento da política de tendente à equiparação de salários de homens e mulheres”. Quanto à participação das pessoas dos dois sexos nos empregos públicos a política não teve alteração, por não haver necessidade, mas assistia-se a um “grande incremento” na admissão de mulheres, citando-se exemplos e dados estatísticos. A exclusão de mulheres das magistraturas e da carreira diplomática é explicada:

“Por considerações ligadas à tradição dessas profissões e ao condicionalismo socioeconómico do país, e não por questões de discriminação em função do sexo. É de salientar, desde logo, que se trata de sectores tão limitados quanto a números que a sua importância prática é desprovida de sentido.”

Esta exclusão das mulheres de determinados cargos públicos é objecto de questões várias por parte da Comissão de Peritos¹⁴⁰, que insiste sobre os fundamentos de tal exclusão, sem resposta por parte do Governo português. Como referimos a propósito da convenção n.º 100, o acesso das mulheres às magistraturas e carreira diplomática só viria a ser admitido após o 25 de Abril.

140 MTSS/Arquivo OIT – Pasta observações e pedidos directos – convenção n.º 111.

A publicação do decreto-lei n.º 47 032, de 27 de Maio de 1966, que estabelece o regime do contrato individual de trabalho, consagra o princípio da igualdade da remuneração entre mão-de-obra feminina e masculina, para um trabalho de valor igual, o que vem ao encontro das obrigações da convenção. O Governo salienta, ao informar a OIT, que, já antes da publicação do decreto, esta orientação era seguida na negociação das convenções colectivas de trabalho, embora com alcance não generalizado, como vimos a propósito da convenção n.º 100.

O decreto-lei n.º 49 408, de 24 de Novembro de 1969, que complementa o decreto-lei n.º 47 032, definindo as regras do contrato individual de trabalho, contribuiu para uma aproximação da legislação nacional às obrigações decorrentes da convenção n.º 111 ao isentar da necessidade de consentimento do marido o exercício de actividades lucrativas pela mulher casada; ao garantir o direito às mulheres o direito de receber, em condições idênticas, uma retribuição igual à dos homens e ainda ao determinar que o acesso das mulheres ao mercado de trabalho só pode ser limitado ou proibido, para salvaguarda da sua saúde, moralidade ou defesa da família, por lei ou portaria de regulamentação de trabalho, excluindo-se a possibilidade de, por convenção colectiva, se fazer quaisquer condicionamentos.

A propósito da discriminação fundada no género, há ainda a registar a alteração introduzida pela revisão constitucional de 1971, mas de que demos conta anteriormente, aquando da análise da convenção n.º 100.

A outra dimensão do cumprimento da convenção n.º 111 é a que se prende com a discriminação fundada em opinião política. Também aqui é notória a atenção com que a OIT segue o percurso do nosso país, o que evidencia, por um lado, o isolamento do regime num contexto internacional fundado maioritariamente numa matriz democrática e, por outro lado, a utilização do fórum de Genebra, e dos vários meios ao alcance da Organização, como forma de pressão contra o regime português.

Logo no primeiro relatório (1960/61), o Governo português defende que as actividades políticas contra a segurança do Estado são factos puníveis penalmente, estando os indivíduos que os praticarem “sujeitos à acção dos Tribunais onde podem livremente defender-se”, pelo que se cumprem os ditames da convenção, que exclui a existência de discrimi-

nação nas medidas tomadas contra alguém que haja atentado contra a segurança do Estado, desde que tenha possibilidade de defesa.

No relatório seguinte (1961/62), trata-se da “igualdade de oportunidades e de tratamento em função das opiniões políticas”. Segundo o Governo, a Constituição de 1933 determinava que os funcionários públicos estavam ao serviço de colectividades e não de qualquer partido ou organização de interesses particulares, incumbindo-lhes acatar e fazer respeitar a autoridade do Estado. Daqui derivava o estabelecido no decreto-lei n.º 25 317, de 13/5/1935, que excluía do funcionalismo as pessoas que tivessem revelado ou revelassem espírito de oposição aos princípios fundamentais da Constituição; na lei n.º 1901, de 21/5/1935, que exigia declaração a quem entrava no funcionalismo público, sob compromisso de honra, de que não pertenciam, nem jamais pertenceriam a qualquer associação secreta, ou ainda no decreto-lei n.º 27 003, de 14/9/1938, que exigia declaração semelhante aos candidatos a funcionários. Apesar disto, a conclusão é que não existe discriminação: “não se vê, porém, que as exigências indicadas estabeleçam uma discriminação baseada na opinião política.”

Perante os reparos da Comissão de Peritos, o Governo vem responder, no relatório de 1963/64, que entende como “perfeitamente defensáveis, nos planos jurídico e social, essas disposições legais”, que exigem as declarações de concordância política por parte dos candidatos a funcionários públicos. No documento seguinte (1964/65), sublinha-se que “nenhum cidadão deixou de ter acesso à função pública civil ou militar, apenas por ter opiniões políticas diferentes das que o Estado professa”, porque para que tal aconteça é necessário que, para além de opiniões, tenham existido “acções ou omissões que revelem hostilidade ao regime constitucional estabelecido”, posição que é reforçada pelo teor de dois acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, que se juntam.

Esta situação alterou-se através da publicação decreto-lei n.º 49 397, de 24 de Novembro de 1969, que veio eliminar as declarações que eram exigidas para a nomeação dos funcionários públicos, situação que é comunicada à OIT no relatório referente ao período de 1966/69.

Apesar destes vários planos em que se encontram situações de clara discriminação, a verdade é o Governo nega com veemência a sua existência, em vários documentos. A título de exemplo, transcrevemos um extracto do relatório anual referente ao período de 1 de Julho

de 1962 a 30 de Junho de 1963, que contempla também uma resposta a questões colocadas pelos Peritos:

“O artigo 2.º da convenção n.º 111 abrange um tão grande número de questões que convém afastar as que, em relação ao contexto social português, se apresentam como menos relevantes. Notar-se-á assim que uma declaração¹⁴¹ do Governo sobre a aplicação do princípio de não discriminação racial, de que Portugal fez secularmente e por iniciativa própria uma regra de vida, seria tão inoportuna quanto ininteligível para a opinião pública. Não menos desprovida de interesse seria uma declaração visando a discriminação em função da religião, problema simplesmente inexistente no país.

Estando ausente da letra e do espírito das leis bem como da realidade vivida qualquer orientação deliberadamente discriminatória relacionada com os factores citados, quer com o sexo, a classe social ou a ascendência nacional, a questão que se põe à autoridade pública, ao contrário do que acontece em muitos outros países, não é tanto a de eliminar regras ou preconceitos existentes como a de promover uma efectiva igualdade de oportunidades para todos. Ora, não se duvida que o caminho apropriado para esse objectivo é o desenvolvimento dos meios de formação e nele se tem empenhado, com redobrado vigor nos últimos anos, o Governo.”

Segue-se a exemplificação dessa opção, tomada “com redobrado rigor nos últimos anos pelo Governo”: criação de bolsas de estudo para os filhos dos trabalhadores; incremento da formação profissional, com a criação do Instituto de Formação Profissional Acelerada, entre outras medidas; desenvolvimento do ensino em todos os graus, estando em preparação o Estatuto da Educação Nacional. Considera-se que o país está num “esforço intenso” para permitir a educação e a formação de “todos sem distinção” e que “deste modo a igualdade de oportunidades vai sendo realizada pelo mais seguro dos processos e a um ritmo que não se hesita qualificar de francamente animador.”

Ao longo da década, as informações prestadas sobre este esforço, no espaço metropolitano e ultramarino sucedem-se. A acção do Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra, criado em 1962, que visava a estruturação de uma política de trabalho, com especial preocupação quanto às convenções colectivas de trabalho como forma de melhorar as condições de trabalho e obter um equilíbrio justo entre patrões e trabalhadores, entidade que também se ocupava dos salários e da melhoria das condições do trabalho feminino, a criação do Serviço Nacional de Emprego, em 1965, o Centro de Aprendizagem, Centro de Pré-Aprendizagem e Centro de Aperfeiçoamento, o Centro Nacional de Formação de Monitores, o Serviço de Reabilitação Profissional, criado em 1966, os subsídios (a sindicatos e coope-

141 No pedido directo feito pela Comissão de Peritos, em Abril de 1963, sugeria-se uma declaração do Governo quanto ao cumprimento das várias questões de discriminação face ao emprego e a profissão levantadas pela convenção n.º 111, a ser publicitada na metrópole e Ultramar. Vide MTSS/Arquivo OIT, pasta observações e pedidos directos – convenção n.º 111.

rativas para desenvolvimento de formação profissional), a campanha de informação sobre os objectos e necessidades em matéria de formação profissional, a ampliação do ensino técnico, a criação da Telescola, com vista a proporcionar o ciclo preparatório através da televisão aos alunos residentes em pequenas povoações, são tudo exemplos de “uma política de mão-de-obra de alcance nacional, dotada dos instrumentos indispensáveis para a sua prossecução em condições de garantia de igualdade de oportunidade de tratamento em matéria de emprego e profissão”¹⁴².

Quanto ao espaço ultramarino, são também prestadas informações diversas nos vários documentos enviados, para ilustrar a política seguida pelo país quanto à promoção da igualdade de oportunidades em matéria de emprego e profissão. No relatório de 1966/69, por exemplo, juntam-se dados estatísticos relativos à Educação, nos vários tipos e graus de ensino, em Angola, de 1963 a 1967 e refere-se que, embora não seja necessário encorajar expressamente uma política de não discriminação, porque a igualdade “nunca foi posta em causa”, existem diplomas publicados e actos vários que “revelam que essa prática está em plena execução”, em Angola e Moçambique, como o revelam vários projectos no âmbito do emprego e apoio social.

Do ponto de vista do enquadramento jurídico, o Governo dá uma grande ênfase no relatório enviado¹⁴³ à revisão constitucional de 1971 e à nova formulação do princípio da igualdade, nos seus vários planos. No entanto, considera-se que na essência nada mudou, pois embora agora seja expressa a proibição de discriminação racial, tal não constitui uma inovação, porquanto a formulação anterior já negava a “legitimidade de qualquer privilégio racial.” Foram excluídas do texto constitucional as formas de discriminação positiva relativas aos indígenas, pois “a partir de agora, a Constituição nem sequer admite a hipótese de qualquer desigualdade.”

A par destas alterações constitucionais, foram publicados vários diplomas visando a igualdade de oportunidades em matéria de emprego e profissão, a saber os decretos-leis n.ºs 323/71 e 324/71, de 27 de Julho, que procedem à reestruturação dos institutos do trabalho, previdência e acção social do ultramar e criam nas províncias ultramarinas o serviço de emprego, o que significa para o Governo “que se alargou ao ultramar o regime já em

142 Do relatório enviado à OIT referente ao período de 1/7/1964 a 30/6/1965.

143 Relatório de 1968/70.

vigor na metrópole e que se pôs termo aos serviços de recrutamento de trabalhadores, apontados como fonte de desigualdades de tratamento.”

A atenção dada ao cumprimento das obrigações da convenção n.º 111 foi muito grande, quer por parte do Governo e da administração portuguesa, quer por parte da Comissão de Peritos, cuja pressão exercida foi constante, nos vários planos de discriminação que a convenção contempla, mas em particular a que se prende com as questões raciais, o que está relacionado com a situação em África, a perpetuação do império e as guerras pela independência, que atravessaram todo o período dos anos 1960 até ao final do regime. Para além desta pressão anual, no âmbito da rotina do controlo, refira-se ainda que a resolução tomada na 57.^a sessão da Conferência internacional do trabalho, em 1972, a propósito da Convenção n.º 98, condenando a política portuguesa em África, também se aplica às questões da discriminação racial, cobertas pela Convenção n.º 111.

O espaço jurídico, após a mudança de regime, altera-se radicalmente quanto às questões da discriminação racial, com a publicação do programa do Governo provisório¹⁴⁴, que consagra a participação de todas as etnias no desenvolvimento das populações e territórios ultramarinos e da lei n.º 7/74, de 27 de Julho, que fixou o princípio do direito à autodeterminação e à independência dos territórios ultramarinos, mas também quanto às outras vertentes da convenção n.º 111, designadamente a discriminação em matéria de emprego e profissão em razão do sexo, como vimos atrás a propósito da convenção n.º 100, e em razão das opiniões políticas, como decorre, em primeiro lugar, da natureza democrática do regime e depois do quadro jurídico-normativo subsequente.

A protecção dos migrantes

Conforme se analisa na parte respeitante à Protecção Social, Portugal ratificou, logo em 1929, a convenção n.º 19 (1925), que preconiza a igualdade de tratamento entre trabalhadores estrangeiros e nacionais em matéria de acidentes de trabalho.

No entanto, quanto à convenção n.º 97 (1949), mais ampla e que visa promover o apoio, informação, protecção e igualdade de tratamento para os trabalhadores migrantes, não há registo de qualquer intenção de ratificação, nem qualquer documento que à mesma se refira. Não houve elaboração de relatório ao abrigo do artigo 19.º da Constituição, sobre

144 Decreto-lei n.º 203/74, de 15 de Maio.

convenções não ratificadas, não há qualquer estudo sobre a possibilidade de ratificação e nem mesmo documentos internos fazem qualquer menção à convenção n.º 97.

Esta situação surpreende se atendermos ao facto de Portugal ser, tradicionalmente, um país de emigração, com fluxos significativos ao longo do século XX, e em particular nos anos 1960/1970, com a movimentação para a Europa, sobretudo para França e Alemanha, havendo, por este motivo, potencial interesse na ratificação da convenção. Ao mesmo tempo que se ignora a convenção, estabeleceram-se, a partir do início dos anos 1960, várias convenções bilaterais de reciprocidade, abrangendo diversas matérias laborais, com vários dos países destinatários da emigração portuguesa (vd. Ponto sobre trabalhadores migrantes, na parte da Protecção Social), de algum modo tributários dos princípios da convenção n.º 97.

O distanciamento do país face a esta convenção pode ter várias leituras. A primeira prende-se com a perda de importância da OIT relativamente à matéria das migrações, conforme assinalámos anteriormente – com a criação de outros organismos e com o protagonismo da ONU, terá deixado de ser vista como uma referência neste plano e secundarizadas as suas iniciativas, como parece depreender-se da baixa taxa de ratificações¹⁴⁵ da convenção n.º 97. Outra leitura possível relaciona-se com o não se tratar de uma convenção de alcance político evidente – como vimos, a partir de final dos anos 1950, o Governo português esforçou-se por causar “boa impressão” em Genebra através de novas ratificações, escolhendo aquelas cuja ratificação era possível, mas que trariam maiores dividendos. Por outro lado ainda, assumir a convenção, ratificando-a, poderia significar um reconhecimento implícito da importância do movimento migratório, situação com a qual o regime lidou com dificuldade (cf. Pereira, 2009, pp. 471-472).

A protecção dos povos indígenas e tribais

AS CONVENÇÕES NÃO RATIFICADAS

Do conjunto de convenções relativas à protecção dos povos indígenas e tribais, Portugal não ratificou as convenções n.ºs 50 (1936), 64 e 65 (1939), bem como a n.º 86, de 1947, que actualiza a convenção sobre contratos de trabalho dos trabalhadores indígenas de 1939.

¹⁴⁵ Até final dos anos 1960 colheira apenas 26 ratificações.

Todas estas convenções estabelecem limitações à contratação dos trabalhadores dos espaços não metropolitanos, o que era visto como uma ingerência internacional na soberania de cada Estado, tal como vimos em detalhe no ponto sobre trabalho forçado, para o qual remetemos.

A discussão em Portugal da futura convenção n.º 50, sobre regulamentação de certos sistemas particulares de recrutamento de trabalhadores, foi muito intensa. Na sequência da aprovação do projecto de convenção, na Conferência de Junho de 1935, foi remetido aos Estados-membros um questionário, para resposta até Dezembro. Na ausência de qualquer informação, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, escreve¹⁴⁶ indignado ao Ministro das Colónias:

“Julga V. Ex.^a admissível que seja Portugal a única nação colonial que não responde a um questionário sobre mão-de-obra indígena? Estou certo que a alta compreensão que V. Ex.^a possui dos interesses do império e dos nossos deveres internacionais se revoltará contra uma hipótese que seria vexatória para a nossa Administração. E que se dignará ordenar tudo o que seja necessário para a evitar.

Este Ministério é que tem de assumir perante os estrangeiros as responsabilidades da Administração Nacional. V. Ex.^a verifica, pelas citações feitas, que nem por falta de avisos a tempo, nem por insuficiência de documentação que nos cumpria fornecer, nos pode ser atribuída qualquer culpa, nas faltas que viessem a dar-se, se infelizmente não cumpríssemos os nossos deveres convencionais. Não duvido um instante que a energia e o patriotismo de V. Ex.^a hão-de saber acudir à penosa situação que nos ameaça.”

O parecer do Conselho Superior das Colónias é datado de 2 de Março. Não se pronuncia sobre cada pergunta, sobre cada ponto citando o Código do Trabalho Indígena em vigor, de 1928, e dizendo que este contém todas as disposições preconizadas no questionário – mas, apesar disto, não aconselha que se faça a convenção, nem que se ratifique caso se assine:

“Não necessita este Conselho de relembrar toda a argumentação apresentada por Portugal, pela França e pela Bélgica quando da discussão sobre o trabalho obrigatório. Será em todo o caso conveniente que os delegados de Portugal à conferência releiam e estudem os documentos então publicados (...).

Tudo o que há a acautelar em matéria de recrutamento de trabalhadores indígenas é de natureza política e administrativa da competência exclusiva de cada Estado (...).

É em todo o caso parecer deste Conselho que devemos impedir a realização duma convenção internacional sobre o recrutamento da mão-de-obra indígena e que se vier a ser feita não a devemos ratificar.”

146 MNE/AHD – Maço 641, ofício de 26/2/1936.

A análise feita pelo Dr. José de Almada, do MNE, é muito crítica dos termos deste parecer, reflectindo uma grande tensão entre os Ministérios sobre a forma de lidar com a OIT em matéria colonial, como o ilustra o parecer¹⁴⁷ do Secretário-geral do Ministério:

“O meu parecer continua a ser o de sempre: que a intervenção das instituições genebrinas nas matérias coloniais será cada dia um perigo maior para nós, para não dizer o maior de todos os perigos.

Mas como diz o Senhor Dr. Almada, Portugal tem querido colaborar e não contrariar; isso obriga a respostas ao que nos perguntem. A mudar de política não me parece que seja a forma evasiva do Conselho do Império o meio próprio de o fazer. E dentro da política actual é contraditória. V. Ex.^a julgará porém.”

E o despacho¹⁴⁸ do Ministro dos Negócios Estrangeiros:

“Tem de se officiar ao Ministério das Colónias no sentido das presentes informações. É necessário que se diga que reconhecemos que tem graves inconvenientes a convenção, mas que as considerações gerais e as evasivas, nas circunstâncias presentes só nos podem prejudicar. Temos de responder com precisão ao que nos perguntam.”

Os pareceres finais do Ministério das Colónias, emitidos pelas Repartições dos Serviços Económicos, dos Negócios Políticos e de Administração Civil, contrários à adopção da convenção, a ser analisada dentro de dias em Genebra, foram enviados¹⁴⁹ aos Negócios Estrangeiros, com a nota de que, apesar de tardios:

“Tratando-se de assunto gravíssimo e há muito tempo conhecido nos meios internacionais, certamente estão já os nossos ilustres Delegados à S.D.N. preparados exhaustivamente – íamos a dizer – com grande patriotismo, para afastar resolutamente o mal velado acinte com que injustamente é sempre encarada uma obra de colonização em muitos aspectos superior à daqueles que se arvoram em críticos ou cobiçosos defensores de princípios só aparentemente humanitários.”

À semelhança do que acontece com o trabalho forçado, é muito abundante a documentação arquivada no Arquivo Histórico-Diplomático sobre a que viria a ser a convenção n.º 50, quer antes, quer depois da sua aprovação na Conferência de 1936. Certo é que as objecções de princípio à sua adopção se mantiveram ao longo dos anos, conforme analisado no ponto sobre trabalho forçado, pelo que não se considerou nunca a hipótese da sua ratificação.

147 MNE/AHD – Maço 641, parecer de 6 de Abril de 1936.

148 MNE/AHD – Maço 641, despacho de 13 de Abril de 1936.

149 MNE/AHD – Maço 641, ofício n.º 897, de 8 de Junho de 1936.

O caso das convenções n.ºs 64 e 65 (1939), sobre contratos de trabalho dos trabalhadores indígenas e sanções penais por incumprimento contratual é em tudo idêntico ao da convenção n.º 50, embora o volume de documentação existente seja de dimensão bastante inferior¹⁵⁰. A preparação das futuras convenções n.ºs 64 e 65 ocorreu sobretudo durante o ano de 1938, havendo informações diversas, emissão de pareceres por parte da Administração portuguesa e dos Governos de cada colónia, do Conselho do Império Colonial, etc. O entendimento é de que a legislação nacional existente é suficiente e que o esforço da OIT em matéria colonial exorbita das suas competências, significando uma ingerência clara na soberania nacional de cada Estado-membro, tal como se referiu a propósito do trabalho forçado, de que os temas objecto destas convenções são tributários. Só há registo da intenção de ratificação da convenção n.º 65, sobre sanções penais, em 1956, após a adopção da convenção n.º 104, que a actualizou, conforme veremos adiante.

A convenção n.º 64 foi actualizada pela convenção n.º 86 (1947), que visou limitar a liberdade contratual para protecção dos trabalhadores indígenas. Sobre este instrumento não dispomos de informação de qualquer natureza, mas a verdade é que, a partir de 1948/49, há evidência de movimentação em torno da ratificação da convenção n.º 29 por parte de Portugal, o que justificará o desinteresse por esta convenção, complementar daquela e com um muito inferior valor simbólico.

Quanto ao conjunto de convenções de 1947, de alcance mais abrangente, sobre vários aspectos do trabalho nos territórios não metropolitanos, em que a convenção n.º 86 se insere, não existem quaisquer elementos sobre a intenção da sua ratificação. Tratando-se de estender ao Ultramar normas sobre política social, condições de trabalho, liberdade sindical e inspecção do trabalho que, muitas delas, não tinham aplicação no espaço metropolitano ou tinham-no muito imperfeitamente, é de supor que não tenha chegado a ser considerada a hipótese. Aliás, nos relatórios elaborados ao abrigo do artigo n.º 19, que justificam a não ratificação de convenções, por vezes o argumento utilizado para a não ratificação é que “em virtude de não ser possível aplicar certos princípios da convenção a todo o território português, especialmente a algumas províncias ultramarinas, considera-se desaconselhável para já a sua ratificação.”¹⁵¹

150 MNE/AHD – Maço 642.

151 MTSS/Arquivo OIT – Pasta relatórios das convenções não ratificadas, v.g. convenções n.ºs 102 e 118, sobre segurança social.

AS CONVENÇÕES RATIFICADAS

As convenções n.ºs 104 e 107, sobre abolição das sanções penais dos trabalhadores indígenas e sobre populações aborígenes e tribais são adoptadas, respectivamente, em 1955 e 1957, numa fase historicamente distante da primeira geração das convenções da OIT sobre a matéria e num período muito distinto do relacionamento entre Portugal e a Organização. Começamos por analisar a convenção n.º 104.

O processo de ratificação desta convenção não pode ser dissociado do movimento em torno da abolição do trabalho forçado, que, em termos do relacionamento com a OIT, se concentrou na segunda metade da década de 1950. Em Junho de 1956 um ofício¹⁵² do Ministério dos Negócios Estrangeiros informa o Ministério das Corporações sobre o processo em curso para a ratificação das Convenções n.ºs 65 e 104 da OIT relativas a sanções penais (trabalho indígena). Porém, em Agosto seguinte, novo ofício¹⁵³ do MNE informa o MCPS da desistência deste processo, “ficando a aguardar-se melhor oportunidade”, pelo seguinte:

“O conceito jurídico de indígena estabelecido pela nossa lei só em relação a algumas províncias ultramarinas não coincide com certas concepções, geralmente mais latas, que existem naquela Organização Internacional.

Nestas circunstâncias, o facto de se especificar que as aludidas Convenções só se destinam a ser aplicadas aos indígenas na nossa acepção do termo – condição considerada necessária pelo Ministério do Ultramar em virtude do melindre de que sempre se reveste a aplicação directa às três províncias do Oriente de diplomas sobre indigenato – poderia ser interpretado como significando que estávamos a subtrair outros indivíduos à protecção estabelecida nas citadas Convenções.

Nesta conformidade e atendendo a que, por um lado, ainda se não verificou grande número de adesões a esses dois instrumentos diplomáticos [convenção n.º 65 e 104] e, por outro, o efeito político da nossa ratificação ficaria diminuído em virtude de já ter acabado a última sessão da Conferência internacional do trabalho, afigura-se conveniente que se desista.”

Em Novembro de 1957, ignorando aparentemente este último ofício de Agosto de 1956, segue ofício¹⁵⁴ do Ministério das Corporações para os Negócios Estrangeiros, reportando-se ao expediente anterior, de Junho de 1956, referindo estarem em curso as diligências necessárias à ratificação das Convenções 65 e 104, até porque fora esse o parecer do Comité Interministerial para as questões do trabalho, sobre o qual o Ministro das Corporações exarara despacho de concordância em 28 de Março de 1956.

152 Ofício n.º 77 de 7/6/1956.

153 Ofício n.º 112, de 20/8/1956.

154 Ofício n.º 286, datado de 18/11/1957.

Mais de um ano depois, um Apontamento interno do Ministério das Corporações e Previdência Social, datado de 30.01.1959, da autoria do Dr. Ribeiro da Cunha, já citado a propósito de outras convenções, em particular da n.º 105, faz uma resenha sobre as convenções da OIT que poderiam ser ratificadas por Portugal. Neste documento, a convenção n.º 104 é considerada de “muito interesse. Da sua ratificação poderiam advir grandes vantagens de ordem política.” O ponto de situação era que o Ministério do Ultramar seria de opinião favorável, mas com dúvidas sobre a necessidade de revogação duma disposição do Código do Trabalho Indígena e que o Ministério dos Negócios Estrangeiros teria já iniciado diligências para a ratificação da Convenção.

Na verdade, pouco tempo depois, a convenção foi ratificada, em Novembro de 1959. Em 30 de Junho do ano seguinte seria publicado o decreto n.º 43 039, que revogaria parcialmente o Código do Trabalho Indígena, de 1928, ainda em vigor, na matéria relativa às sanções penais, adequando a legislação portuguesa às disposições da convenção, em Setembro de 1961, abolido o Estatuto do Indigenato, e, em Abril de 1962, publicado o Código do Trabalho Rural, que, revogando na totalidade o Código Trabalho Indígena, dispunha “em caso algum serão aplicadas aos trabalhadores sanções penais por faltas aos contratos ou violações das cláusulas contratuais”, conforme vimos anteriormente.

O primeiro relatório apresentado pelo Governo português refere-se ao período de 1 de Julho de 1960 a 30 de Junho de 1962. Presta informação sobre as mudanças introduzidas no quadro jurídico, em função da ratificação da convenção, nada acrescentando de relevante, o mesmo acontecendo nos relatórios subsequentes. A Comissão de Peritos intervém apenas em 1963 e 1964, mas com pedidos directos sobre a não aplicação do Código do Trabalho Rural a Macau, respondendo o Governo que tal se deve ao facto de não existirem trabalhadores rurais nas condições previstas no referido Código, e não por qualquer espécie de discriminação.

Ao contrário da existência de formas de trabalho forçado, que alimenta enorme controvérsia no relacionamento Portugal – OIT, ao longo dos anos 1960 e início da década de 1970, a verdade é que à abolição legal das sanções penais por incumprimento contratual por parte dos trabalhadores indígenas terá correspondido uma efectiva abolição, como se infere de toda a documentação disponível.

Passemos agora à convenção n.º 107. Conforme vimos atrás (cf. a OIT e a eliminação da discriminação no trabalho), o âmbito desta convenção é muito abrangente, visando uma ampla integração das populações aborígenes e tribais nas respectivas comunidades nacionais e abrangendo sete partes distintas: política geral, terras, recrutamento e condições de emprego, formação profissional, artesanato e indústrias rurais, segurança social e saúde, educação e meios de informação, administração e disposições gerais.

Adoptada em 1957, foi ratificada por Portugal cerca de três anos depois, o que, face à prática habitual, foi um processo célere. Por ofício¹⁵⁵ do Ministério das Corporações e Previdência Social dirigido ao Director-geral dos Negócios Económicos e Consulares do MNE, de Agosto de 1958, informa-se terem sido apreciadas as questões relacionadas com as populações aborígenes pelo Comité inter-ministerial para as Nações Unidas, que funcionava no referido MNE e que o representante do Ministério do Ultramar, Dr. João Costa Freitas estava a proceder a um estudo sobre as vantagens da ratificação desta Convenção pelo Governo português.

O Apontamento interno do Ministério das Corporações, da autoria do Dr. Ribeiro da Cunha, sobre o ponto de situação quanto a possíveis ratificações, já referido a propósito de outras convenções, datado de Janeiro de 1959, informa que:

“Quanto à convenção relativa à integração das populações aborígenes na comunidade nacional, há já um largo estudo do Dr. João Costa Freitas. Parece que haveria a maior vantagem em acabar com a denominação de indígena e ir progressivamente aproximando-nos de um conceito de aborígene. Toda a nossa política é, em regra, a que consta da convenção. Assim, seria um passo importante a ratificação desta convenção. Neste ponto, porém, a palavra cabe ao Ministério do Ultramar.”

Em Dezembro de 1959, por ocasião da realização em Luanda da Comissão Consultiva Africana da OIT, realizou-se um jantar, a convite do Subdirector Geral da OIT, Sr. W. C. Jenks, de que é feito um relato¹⁵⁶ que consta na pasta desta convenção no Arquivo OIT (MTSS). Em síntese, refere que no final do jantar o Sr. Jenks “agradeceu as facilidades concedidas pelo Governo português para a reunião de Luanda e elogiou calorosamente a nossa organização local. Solicitou também que Portugal continuasse a colaborar com a OIT na sua “política africana” e referiu o apreço com que todo o BIT vira as recentes ratifi-

155 Ofício n.º 177, de 21/8/1958.

156 Supomos que o seu autor seja um funcionário do Ministério das Corporações, mas não conseguimos identificar a assinatura.

cações, pelo nosso país, de algumas convenções da OIT com implicações em África. Pedia o Sr. Jenks que não descurasse a tentasse a ratificação de mais alguns instrumentos internacionais daquela natureza, entre os quais salientou (...) a Convenção n.º 107, respeitante às populações aborígenes.” A comitiva portuguesa informou o Subdirector Geral do BIT que “se estava a examinar, muito atentamente, a possibilidade de ratificar a Convenção n.º 107, sobre aborígenes.”

Nova informação interna do Ministério das Corporações, datada de 30 de Agosto de 1960, elaborada pelo Dr. Ribeiro da Cunha, reproduz o Apontamento anterior de Janeiro de 1959 e sugere à consideração do Ministro o pedido de parecer ao Ministério do Ultramar. O processo subsequente foi rápido – o decreto-lei que aprova para ratificação a Convenção é datado de 29 de Outubro de 1960, sendo registada no BIT em 22 de Novembro seguinte.

A legislação nacional aplicável aos temas da convenção é muito vasta, porque as áreas de interesse da convenção são-no também, e divide-se entre a que foi promulgada até e depois de 6 de Setembro de 1961, data da revogação do Estatuto do Indigenato. Vejamos a legislação publicada após a referida revogação, que corresponde a um importante marco na vida das províncias ultramarinas, indissociável da influência dos organismos internacionais, e em particular da OIT, e também naturalmente do peso e acção determinantes dos movimentos de libertação emergentes e dos conflitos armados que então eclodiam.

No dia 6 de Setembro de 1961, pela iniciativa reformadora do Ministro Adriano Moreira, é publicado um conjunto de diplomas, decretos n.ºs 43 893 a 43 899, que tratam, para além da revogação do Estatuto do Indigenato, das seguintes matérias: regulamento de ocupação e concessão dos terrenos no Ultramar; criação das Juntas de Povoamento em Angola e Moçambique; organização das regedorias das Províncias Ultramarinas; regulação das relações de direito privado no Ultramar e reconhecimento dos usos e costumes locais; regulamentação dos julgados municipais e de paz; regulamentação dos serviços de registo no Ultramar. Segue-se a extensão do Código do Notariado ao Ultramar (portaria n.º 18 822, 21/11/1961); a criação dos Institutos do Trabalho, Previdência e Acção Social em Angola e Moçambique (decreto n.º 44 111, de 21/12/1961); a criação dos Institutos de Educação e Serviço Social (decreto n.º 44 159, de 18/1/1962); a extensão ao Ultramar do normativo relativo à Inspecção do Trabalho na indústria e comércio (portaria n.º 19 004, de 3/2/1962); a extensão ao Ultramar do normativo sobre saneamento das povoações (portaria n.º 19 014, de 7/2/1962) e finalmente o Código do Trabalho Rural e a regulamentação

judicial do trabalho (decretos n.ºs 44 309 e 44310, de 27/4/1962). Estes são os principais normativos, de abrangência geral, não se indica a legislação provincial sobre matérias atinentes à convenção n.º 107.

A análise feita pelo Governo no primeiro relatório apresentado à OIT, referente ao período de 1 de Julho de 1961 a 30 de Junho de 1962, é de que os objectivos e acção política normal do Governo português, em particular após a abolição do Estatuto do Indigenato, são perfeitamente consentâneos com as disposições da Convenção, pelo que, em muitos casos, apenas se descreve a prática habitual nas províncias ultramarinas. A convenção aplica-se em Angola, Moçambique, Guiné e, parcialmente, em Timor, onde se considera existirem populações aborígenes ou tribais “que não optaram pela lei escrita do direito comum e seguem nas suas relações de direito privado a sua lei costumeira”, pelo que são abrangidas; nas outras províncias ultramarinas considera-se que não existem populações aborígenes e que as respectivas populações “estão integradas na comunidade nacional e sujeitas de facto e de direito às leis comuns que regem a actividade dos cidadãos portugueses.”

Considera o Governo que há coincidência entre os princípios da convenção n.º 107 e a prática, não sendo possível enunciar os “programas coordenados e sistemáticos” com vista à protecção e plena integração das populações interessadas pois tais programas constituem a política normal, pelo que poderia ser indicada toda a acção do governo no campo do ensino, saúde, desenvolvimento, trabalho, etc. Assim, e a título de exemplo, dá-se uma vasta relação dos programas em execução em Angola e Moçambique, insistindo-se nas múltiplas acções em curso e na “iniludível demonstração de uma verdadeira igualdade que existe de facto e de direito no mundo plurirracial português”. Todavia, a par desta proclamada igualdade, subsiste de forma clara a convicção expressa da superioridade da cultura europeia:

“A opinião quase unânime, foi de que as “Obras de Cooperação Social”, constituem um meio idóneo e prático para favorecer e facilitar a mais rápida evolução dos aborígenes, servindo perfeitamente para alicerçar um novo rumo em que se pretende encaminhar a vida social do nativo, substituindo-lhe os laços tribais por ligações sociais de deveres, direitos e responsabilidades que o elevem na escala da civilização.”

Nos anos seguintes, nova legislação relevante é publicada: Estatutos Político-Administrativos de Cabo Verde, Guiné, S. Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Macau, Timor (decretos n.ºs 45 371 a 45 378, todos de 22/11/1963), o regulamento das eleições para os Conselhos Legislativos das Províncias (decreto n.º 45 408, de 6/12/1963), o diploma sobre

os Estudos Universitários em Angola e Moçambique (decreto n.º 44 330, de 21/8/1962) e a reforma do ensino primário no Ultramar (decreto n.º 45 908, de 10/9/1964). Ou mais tarde, o aumento da escolaridade obrigatória de 4 para 6 anos (decreto-lei n.º 45 810, de 9/7/64, tornado extensivo ao Ultramar pela portaria n.º 23 114, de 29/12/67) e que é apresentado como “mais um grande passo em frente” no processo de desenvolvimento das populações ultramarinas.

A Comissão de Peritos intervém anualmente¹⁵⁷, através de observações e pedidos directos, sobre a aplicação da convenção n.º 107, sempre no sentido da obtenção de dados concretos, de estatísticas, de medidas práticas para a aplicação da convenção, por oposição ao Governo que declara que o cumprimento das disposições principais da convenção deve constituir, como consta de vários relatórios enviados:

“A declaração de um princípio a ser seguida e o Governo português na sua política de integração progressiva não a esquece (...). Por outro lado não é possível indicar todas as medidas tomadas para dar execução a este princípio, nem há um método uniforme seguido porquanto não é possível nesta matéria estabelecer métodos rígidos e uniformes, antes há que atender aos diversos estados de desenvolvimento dos diversos grupos de aborígenes que se procura integrar na comunidade nacional.”¹⁵⁸

Por outro lado, Portugal, logo no primeiro relatório, questiona a competência da OIT para aferir de matérias que não constituem o seu âmbito original. Esclarece a Comissão de Peritos que foi decidido que

“Perante o problema complexo posto pela protecção e integração das populações aborígenes e tribais, era necessário uma acção de conjunto no domínio das condições de vida e de trabalho destas populações. A ONU, a FAO, a UNESCO, e a OMS, estiveram de acordo que fosse a OIT a coordenar esta acção, reconhecendo que esta Organização começou a preocupar-se com o problema há mais de vinte anos.”¹⁵⁹

O diálogo entre o Governo português e a OIT continua ao longo de toda a década. Mais do que informação sobre legislação, que também é dada, o Governo fornece elementos sobre a evolução das províncias ultramarinas, nos vários planos que versa a convenção: saúde, educação, questões laborais, investimentos públicos, etc. O retorno da Comissão e as questões que por si coloca prendem-se com a quantificação – números (e sua evolução) dos indivíduos considerados como população aborígene e tribal; medidas concretas a eles

157 MTSS/Arquivo OIT – Pasta observações e pedidos directos.

158 Do relatório de 1961/62.

159 MTSS/Arquivo OIT – Pasta observações e pedidos directos – pedido de Março de 1963.

dirigidas; avaliação dos programas em curso, face a essas populações e a cada província – sendo que as respostas do Governo não satisfazem plenamente porque, embora especificando projectos em curso, referem-se à evolução global das províncias ultramarinas, não logrando discriminar as medidas de protecção e integração das populações aborígenes e tribais, que eram o objecto da convenção.

A tónica dos relatórios reflecte a posição do Governo, que se funda na ideia de um Portugal pluricontinental e plurirracial, onde a harmonia impera:

“A absoluta ausência de preconceitos raciais ou religiosos abre sempre facilmente o caminho para uma interpenetração cada vez mais profunda e a facilitar assim as vias de integração social, cultural e económica.”¹⁶⁰

Todavia, é esta proclamada ausência de discriminação e igualdade de todos perante a lei e a vida, que parece impedir a realização de programas específicos para os que eram “diferentes”, tal como vimos a propósito da convenção n.º 111 e resulta, de forma directa ou indirecta, das intervenções dos Peritos da OIT.

Em Maio de 1971, o Conselho Económico Social das Nações Unidas, adopta a resolução n.º 1587 sobre o problema das populações indígenas, o que dá origem a uma observação geral¹⁶¹ da Comissão de Peritos da OIT, dirigida a todos os países interessados, que conclui do seguinte modo:

“A Comissão agradece aos Governos de todos os Estados que ratificaram a convenção que forneçam informações particularmente completas nos seus próximos relatórios, tanto no que respeita as novas medidas tomadas, como quanto ao efeito global dos planos e a legislação existente e a proporção de indígenas deles beneficiando.”

Nas observações feitas pela Comissão de Peritos, nos anos de 1973 e 1974, é levantada a questão da aplicação da convenção n.º 107 às províncias ultramarinas, uma vez que a convenção se aplica “às populações tribais ou semitribais nos países independentes”, o que limitaria a sua aplicação apenas ao espaço metropolitano, o que não faria qualquer sentido. A questão não chegou a ser comentada por Portugal até à mudança de regime. No relatório enviado sobre o período de 1 de Julho de 1971 a 30 de Junho de 1974, o Governo dá conta que “a situação dos territórios portugueses sofreu profunda alteração, acedendo

160 Do relatório de 1966/67.

161 MTSS/Arquivo OIT – Pasta observações e pedidos directos, observação feita em 1972.

à independência ou passando a gozar de profunda autonomia”, o que torna “inoportuna e inconsequente a generalidade dos pedidos directos” formulados pela OIT.

4.4. Liberdade de associação e negociação colectiva

Desde finais do século XVIII, com as mudanças económicas e sociais decorrentes da Revolução Industrial, e no quadro filosófico e ideológico introduzido pela Revolução Francesa, os trabalhadores dos países mais avançados da Europa começam a organizar-se e a associar-se em torno da luta por melhores condições de vida e de trabalho. A reacção dos governos, de moto próprio e por pressão patronal, não se fez esperar, tendo sido adoptadas medidas legislativas para proibir estas actividades – é o caso da célebre Lei *Le Chapelier*, de 1791 ou dos *Combination Acts*, de 1799, que vigoraram durante décadas em França e na Grã-Bretanha e influenciaram outros países europeus.

O processo de consagração do direito de associação foi lento, com avanços e retrocessos, com forte componente internacional e múltiplos actores, desde os autores de referência e movimentos de matriz socializante à influência das igrejas protestantes e católica. A proclamação do Papa Leão XIII, na encíclica *Rerum Novarum*, em 1891, do direito dos trabalhadores – e dos empregadores – a criar associações de entreajuda e de delas se tornarem membros, livremente e sem intervenção do Estado, apesar de fortemente hostilizada por parte de alguns sectores anticlericais do movimento operário, que recusam a convergência proposta, constitui um marco neste processo, que contribuiu decisivamente para a evolução do pensamento e das práticas das sociedades de então (Dunning, 1998, p. 167).

Em Portugal, na segunda metade do século XIX, o movimento associativo dos trabalhadores, lento e descontínuo, mas de intensidade crescente, nasce, do ponto de vista legal, em condições adversas – o Código Penal de 1862 punia como crime as associações de mais de vinte pessoas, não distinguindo os seus fins, lícitos ou ilícitos. Certo é que as associações de trabalhadores se organizaram e desenvolveram à margem da lei (Ramalho, 1979, p. 25), vindo a ser legalmente enquadradas apenas em 1891, por decreto¹⁶² que regulava os direitos e as obrigações das “associações de classe”, diploma cuja vigência perdurou até ao Estado Novo. De sublinhar que estas associações podiam “ser só de patrões (comercian-

¹⁶² Datado de 9 de Maio. Este decreto estabelecia uma excepção ao Código Penal de 1862, ao definir as condições em que uma associação era legal e tinha personalidade jurídica.

tes, industriais ou lavradores); só de empregados, operários ou trabalhadores; ou mistas”, cabendo, pois, na mesma figura jurídica, tanto associações patronais como associações de trabalhadores.¹⁶³

Traduzindo a nova ordem e os ideais republicanos que a instituíram, em 6 de Dezembro de 1910, é publicado um decreto que autoriza e regula o exercício de coligação entre operários e patrões para “cessação simultânea do trabalho”. Tratava-se de legalizar o direito à greve e *lock-out*, revogando o Código Penal de 1862, que criminalizava as práticas nesse sentido. Às associações de classe, operárias ou patronais, desde que legalmente constituídas ao abrigo do decreto de 1891, era permitido “contribuírem para que uma coligação se faça, mantenha ou termine”, desde que observadas as regras do novo decreto¹⁶⁴.

Não há alteração no quadro legal até 1924, ano em que é publicado¹⁶⁵ o decreto n.º 10 415, que autoriza as associações de classe ou sindicatos profissionais, constituídos legalmente, a poderem reunir-se em federações ou uniões, concedendo a estas e àquelas, desde que devidamente registadas, individualidade jurídica para todos os efeitos legais, designadamente para celebrar contratos colectivos de trabalho¹⁶⁶. No preâmbulo refere-se o enquadramento jurídico da organização e funcionamento das associações de classe vigente, datado de 1891, considerando que esse decreto “ – já um pouco antiquado e deficiente – não se faz referência a federações ou uniões [...] encontrando-se por isso fora da lei estes organismos, que hoje representam a feição preponderante da organização profissional.” Este diploma, ao institucionalizar a possibilidade de celebração de contratos colectivos de trabalho por parte das federações ou uniões, extensiva às associações de classe ou sindicatos profissionais, marca uma fronteira na história da negociação colectiva e das relações laborais no nosso país (Rodrigues, 2008, p. 110). A publicação desta legislação de 1924 foi um dos temas abordados pelo chefe da delegação portuguesa, Dr. António Bartolomeu Ferreira, na 10.^a sessão da Conferência internacional do trabalho, no dia 10 de Junho de 1927:

163 Até aos anos 1920, a designação “associações de classe” era mais frequente que “sindicatos”, termo que era mais correntemente aplicado a associações do patronato do que a associações de trabalhadores.

164 Artigo 9.º do decreto de 6/12/1910.

165 Datado de 27/12/1924. Deveu-se ao curto consulado de José Domingues dos Santos enquanto Chefe de Governo (Novembro de 1924 a Fevereiro de 1925), naquele que foi um governo de esquerda na I República (Arranja, 2000, p. 10).

166 Note-se, porém, que o diploma não reconhecia direito à reunião em confederações, nem por parte dos trabalhadores, nem patronal.

“Um decreto de 27 de Dezembro de 1924 garantiu a liberdade sindical em termos bastante liberais, autorizando a constituição de federações de sindicatos com a única condição de os estatutos serem registados no departamento oficial respectivo e não conterem disposições contrárias à lei” (OIT, 1969, p. 61).

Na sequência de movimentos revolucionários de Fevereiro de 1927 o governo publica, a 15/2/1927, o decreto n.º 13 138, que vem limitar as liberdades dos cidadãos, nomeadamente proibir reuniões de carácter político. Integrada neste diploma está a revogação do decreto de 6 de Dezembro de 1910, que instituiu o direito à greve.

Em 1931, já em pleno processo de criação do Estado Novo, é instituído o Conselho Superior de Economia Nacional (decreto n.º 20 342, de 24 de Setembro). No mesmo dia, e para cumprimento do referido decreto, é publicado um outro, n.º 20 343, que determina que as associações agrícolas, comerciais, industriais, coloniais e operárias, com existência legal em cada concelho, enviem até 30 de Setembro à Presidência do Ministério uma lista de três nomes, de entre os quais serão escolhidos e nomeados a título provisório, os seus representantes na comissão permanente do Conselho Superior de Economia Nacional (Rodrigues, 2008, p. 111). Estes normativos não alteram o enquadramento jurídico do direito de associação; mencionamo-los, porém, porque constituem um marco no processo de centralização e controlo das actividades associativas e sindicais, central à instituição do Estado Novo.

4.4.1. A OIT e a liberdade de associação e o direito à negociação colectiva

O princípio da liberdade sindical encontra-se no Preâmbulo da Constituição inicial da OIT, de 1919, como uma das áreas a melhorar para se atingir a paz universal e duradoura, fundada sobre a base da justiça social. Por outro lado, no texto da própria Constituição, constitui um dos princípios gerais:

“O direito de associação em tudo quanto não seja contrário à lei, tanto para os assalariados como para os empregadores”.

Tendo por base esta referência constitucional, analisemos agora qual a prática da OIT, nos primeiros anos, em matéria de produção de instrumentos internacionais sobre a matéria que nos ocupa.

Logo na Conferência de 1921, foi aprovada, embora com grande contestação, designadamente por parte do Governo francês, a convenção n.º 11 sobre o direito de associação na

agricultura, que preconizava que os trabalhadores agrícolas tivessem os mesmos direitos que os outros trabalhadores em matéria de associação e coalizão¹⁶⁷. Foi largamente ratificada, o que não significa necessariamente que os trabalhadores agrícolas gozassem dos mesmos direitos que os trabalhadores da indústria – a pequena dimensão das explorações agro-pecuárias e a dificuldade de realização de inspecções do trabalho dificultavam a situação. No entanto, esta convenção marca o início do processo que permitiu o alargamento da protecção dos direitos dos trabalhadores (Dunning, 1998, p. 174).

A convenção n.º 11, de 1921, consagrava o direito de associação, mas não o caracterizava, porque a própria OIT ainda não o definira. Uma tentativa neste sentido foi feita na Conferência de 1927, tendo falhado por causa de um profundo desacordo sobre a questão de saber se os empregadores e os trabalhadores deveriam ter igualmente o direito de não coalizão. Outra fonte de desacordo foi o sentido da expressão da Constituição “em tudo quanto não seja contrário à lei”, pois os trabalhadores não queriam que as convenções precisassem em detalhe o que os sindicatos podiam fazer, sob pena que tal fosse interpretado como proibindo todas as outras acções. No final, perante as graves dissensões, foi solicitado que o ponto não fosse inscrito na ordem de trabalhos das conferências futuras, o que aconteceu até ao final da II Guerra Mundial (Rodgers *et alii*, 2009, p. 52; Dunning, 1998, p. 174).

A grande Depressão de final dos anos 1920 e início dos anos 1930 trouxe desemprego e pobreza generalizados, tendo enfraquecido a vocação reivindicativa dos sindicatos. A guerra, a partir de 1939, constituiu para o movimento sindical mundial uma fonte de problemas, mas também de oportunidades – muitos trabalhadores foram mobilizados, por razões militares ou civis, as liberdades individuais sujeitas a restrições, as greves proibidas; porém, alguns Governos compreenderam que os sindicatos poderiam ser preciosos aliados para a paz social na indústria e nos países respectivos¹⁶⁸. Apesar das dificuldades de comunicação, enormes esforços foram desenvolvidos para manter as ligações entre as centrais sindicais dos vários países e os Governos, vendo aí uma forma de reforçar o entendimento entre potências aliadas, encorajaram-nas. A partir de Maio de 1945, o movimento sindical internacional começa a reerguer-se e a posicionar-se perante as conjunturas do pós-guerra (Dunning, 1998, p. 175).

167 O termo “coalizão”, que significa acção colectiva momentânea, caiu em desuso.

168 Situação que já sucedera, aliás, na I Grande Guerra, em particular na Grã-Bretanha.

Na Declaração de Filadélfia, de Maio de 1944, incorporada em 1946 na Constituição da OIT, o segundo e o quarto princípios fundamentais sobre os quais se funda a Organização são os seguintes:

“A liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável para um progresso sustentável”.

“A luta contra a carência deve ser conduzida com forte energia no seio de cada nação e por um esforço internacional contínuo e concertado no qual os representantes dos trabalhadores e dos empregadores, cooperando em pé de igualdade com os Governos, participem em discussões livres e em decisões de carácter democrático, em vista da promoção do bem comum”.

É também considerada como obrigação solene da OIT a promoção de programas para concretizar:

“O reconhecimento efectivo do direito de negociação colectiva e a cooperação dos empregadores e da mão-de-obra para a melhoria contínua da organização da produção, bem como a colaboração dos trabalhadores e dos empregadores na elaboração e aplicação da política social e económica”.¹⁶⁹

Caía a expressão “em tudo quanto não seja contrário à lei” e estabelecia-se, nos termos mencionados, um quadro de referência que abria portas à adopção de novas convenções sobre a matéria do direito de associação.

Ultrapassada que foi a discussão das competências da OIT nesta matéria, em face da Organização das Nações Unidas, dos respectivos Conselho económico e social (ECOSOC), Assembleia Geral e Comissão dos direitos do homem¹⁷⁰, nos anos de 1945 a 1947, a OIT discutiu, de pleno direito, na sua 30.ª sessão, em 1947, a questão da liberdade sindical e da protecção do direito sindical, vindo a aprovar na sessão seguinte a convenção n.º 87 (1948).

Considerando que qualquer membro da OIT deve ter formalmente aceiteado as obrigações contidas na Constituição, incluindo as modificações introduzidas pela Declaração de Filadélfia, textos que contemplam o princípio da liberdade sindical, o que faz da convenção n.º 87 um texto excepcional é o facto de traduzir o princípio em direitos específicos susceptíveis de integrar a legislação e de serem aplicados na prática, afirmando, sem qualquer equívoco, os direitos dos trabalhadores e dos empregadores (Dunning, 1998, p. 181).

¹⁶⁹ Parte III, alínea e).

¹⁷⁰ A questão das competências da OIT no pós-guerra face à ONU encontra-se detalhadamente descrita no texto de Harold Dunning que temos vindo a citar (1998).

No mesmo ano de 1948, foi adoptada pela ONU a Declaração universal dos direitos do homem, que contempla “Qualquer pessoa tem o direito de fundar sindicatos com outras pessoas e de se filiar em sindicatos para defesa dos seus interesses”. Este texto, apesar de não incluir o direito de associação dos empregadores, em virtude da maior influência dos países do leste europeu na ONU do que perante a OIT, provinha claramente do texto da convenção n.º 87 (Rodgers *et alii*, 2009, p. 53).

A aprovação deste dois textos – a convenção n.º 87 e a Declaração universal dos direitos do homem –, ambos consagrando, embora de modo não totalmente coincidente, o princípio da liberdade sindical, reflecte uma conjuntura política particular, entre o final da II Guerra Mundial e o início da Guerra fria, que permitiu que a U.R.S.S. os subscrevesse formalmente, ainda que a sua legislação e a sua prática negassem o princípio em absoluto.

No ano seguinte, a Conferência adoptou a convenção n.º 98, sobre direito de organização e de negociação colectiva, que veio complementar a n.º 87, sendo as duas vistas como um conjunto que estabelece, até hoje, o direito internacional fundamental sobre a matéria em questão. Preconizando que empregadores e trabalhadores, sem qualquer distinção, têm o direito de constituir organizações para defesa dos seus interesses e que estas organizações têm o direito de funcionar em total independência, funda-se na democracia política, que não pode funcionar plenamente sem que a liberdade de associação esteja garantida.

Para além da adopção destas normas, o Conselho de Administração, em 1951, instaurou a Comissão de investigação e de conciliação e o Comité da liberdade sindical para examinar as queixas relativas à violação destes princípios, mesmo pelos Estados que não ratificaram as convenções. Estes órgãos destinam-se a completar os procedimentos normais de controlo (Comissão para a aplicação das normas e Comissão de Peritos), nomeadamente no caso dos países que não ratificaram as convenções (Rodgers *et alii*, 2009, p. 54; Dunning, 1998, p. 183).

Em 1971 nova convenção (n.º 135) viria a ser adoptada nesta matéria, instituindo mecanismos de protecção para os representantes dos trabalhadores.

Apesar de terem já mais de sessenta anos, as convenções n.ºs 87 e 98 mantêm-se actuais, constituindo, com os respectivos mecanismos de controlo, importantes barreiras contra a

injustiça social e influenciando de forma decisiva a legislação e as práticas da maioria dos países membros da OIT.

Vejamos agora, em breve síntese, o que preconizam as convenções aprovadas pela OIT em matéria de liberdade de associação e negociação colectiva.

N.º 11 – Direito de associação na agricultura – 1921

A Convenção prevê que os trabalhadores agrícolas usufruam do direito de associação tal como os trabalhadores da indústria.

N.º 87 – Liberdade sindical e protecção do direito sindical – 1948

A Convenção estabelece que os trabalhadores e os empregadores, sem qualquer tipo de distinção¹⁷¹, têm o direito de criar as suas organizações que considerem convenientes e de se filiarem nas organizações da sua escolha tendo em vista a promoção e a defesa dos seus respectivos interesses. Estas organizações têm o direito de elaborar os seus próprios estatutos e regulamentos, eleger os seus representantes em plena liberdade, constituir a sua direcção, organizar as suas actividades e formular os seus programas. As autoridades públicas devem abster-se de qualquer interferência que restrinja este direito ou impeça o seu exercício legal. As organizações não podem ser dissolvidas por decisão administrativa e podem organizar-se em federações e confederações e filiar-se em organizações internacionais.

N.º 98 – Direito de associação e de negociação colectiva – 1949

Determina que os trabalhadores devem beneficiar de protecção adequada contra todos os actos de discriminação que tendam a lesar a liberdade sindical em matéria de emprego, aplicando-se tal protecção nomeadamente a actos que tenham por fim subordinar o emprego do trabalhador à condição de ele não estar filiado num sindicato ou que deixe de fazer parte de um sindicato, ou despedir o trabalhador, ou causar-lhe prejuízo, por motivo de filiação sindical ou de participação em actividades

¹⁷¹ No que respeita às forças armadas e à polícia é a legislação nacional que determinará a que ponto se aplicam as garantias da Convenção.

sindicais fora das horas de trabalho ou, com o consentimento do patrão, durante as horas de trabalho.

N.º 135 – Sobre os representantes dos trabalhadores – 1971

Os representantes dos trabalhadores, como tal reconhecidos de acordo com a legislação ou prática nacional, serão protegidos de qualquer acto prejudicial, incluindo despedimento com base no seu estatuto. Esta protecção cobre as suas actividades como representantes dos trabalhadores, filiação sindical ou participação em actividades sindicais, em conformidade com a legislação ou contratos colectivos existentes, bem como outras disposições acordadas conjuntamente. Deverão ter à sua disposição meios que lhe permitam desempenhar as suas funções com prontidão e eficácia; a concessão de tais meios não deve prejudicar o funcionamento eficaz da empresa.

4.4.2. Portugal e a liberdade de associação e o direito à negociação colectiva

A evolução do quadro jurídico nacional

Antes de passarmos às alterações legais introduzidas pela Constituição de 1933 e pelo Estatuto do Trabalho Nacional, que mudam radicalmente a natureza do associativismo profissional e do sindicalismo, vejamos um episódio anterior, embora inconsequente, relacionado com a participação portuguesa nas actividades da OIT em matéria de liberdade sindical.

Conforme referimos atrás, na Conferência de 1927 discutiu-se, em Genebra, a adopção de uma convenção sobre liberdade sindical. Questionado pelo Ministro de Portugal junto da Sociedade das Nações sobre a posição a tomar, o Ministro dos Negócios Estrangeiros envia um exemplar da lei de 1891 que vigorava sobre a matéria e sugere o adiamento da questão para o ano seguinte, “não se devendo tomar compromissos por agora”¹⁷². Dando conta da grande conflitualidade mais tarde instalada na Conferência, o Ministro de Portugal relata ao Ministro dos Negócios Estrangeiros as tentativas feitas para “salvar o princípio da liberdade sindical”, em que a delegação portuguesa se associou à brasileira, tendo sido proferido pelo delegado governamental do Brasil, Ministro Moniz de Aragão, no dia 15 de

¹⁷² MNE/AHD – Pasta 3º Piso – A1 – 3 (54). Telegrama de 2/6/1927.

Junho de 1927, por ocasião da reunião extraordinária da Comissão de liberdade sindical, um discurso com propostas para “procurar evitar o abandono da questão pela Conferência internacional do trabalho.”¹⁷³ Certo é que todos os esforços se goraram, só vindo a ser adoptada convenção sobre a matéria no pós-guerra.

Como vimos no intróito a este ponto, durante a I República a legislação portuguesa que regulava a liberdade de associação e o direito à negociação colectiva era o decreto sobre associações de classe, que vinha de 1891, e o decreto n.º 10 415, de Dezembro de 1924. Embora a substituição destas normas ocorra apenas em 1933, com a instituição formal do Estado Novo, através da Constituição e dos textos para-constitucionais de Setembro do mesmo ano, certo é que o processo político foi lento – a partir de Maio de 1926, durante o período da Ditadura Militar os acontecimentos sucedem-se num estreitamento das liberdades de expressão e de associação, em que não podemos deixar de referir, do ponto de vista do enquadramento jurídico, a suspensão da vigência da Constituição de 1911 e o decreto de 15 de Fevereiro de 1927, que interditou o direito à greve, cerceando gravemente a acção sindical e que foi publicado no rescaldo da revolução ocorrida entre 3 e 9 desse mês, que correspondeu a uma primeira tentativa de derrube da Ditadura instaurada no ano anterior.

O processo de transição do sindicalismo livre para o sindicalismo corporativo encontra-se profundamente estudado, embora sob diferentes perspectivas, por João Freire (1992), Fátima Patriarca (1995) e Francisco Martinho (2002), não cabendo nos propósitos deste trabalho analisar esse processo. Partiremos, pois, dos normativos que constituem o arranque formal do sindicalismo corporativo, em 1933.

No entanto, sinalizando, por um lado, o referido processo de transição política que se foi construindo, ao contrário do que um olhar menos atento para a publicação das leis pode fazer crer, e por outro lado, a atenção concedida pela OIT ao que se passava em Portugal, vejamos o documento¹⁷⁴ datado de 10 de Agosto de 1932, subscrito por António Gomes Almendra¹⁷⁵ e dirigido, entre outros elementos da OIT, ao director do BIT, intitulado *1) A situação política depois do implantação do regime ditatorial 2) Extractos do relatório*

173 Mesma pasta, telegrama de 15/6/1927 e ofício de 29/6/1927, que contém em anexo o referido discurso.

174 OIT/Archives Genève – Dossier des directeurs généraux – dossier XR 51.

175 Trata-se do primeiro funcionário português a trabalhar na OIT, em Genebra, onde foi admitido em Agosto de 1930.

que precede o projecto de uma nova Constituição – texto dos artigos do referido projecto relacionado com as “corporações morais e económicas e a “ordem económica e social”.

Trata-se de um longo documento de 14 páginas, a que se seguem, como anexos, o relatório e o projecto de Constituição, em que se caracterizam os anos da Ditadura e as políticas seguidas, saudando as preocupações com as “questões de ordem social” e com a OIT – tinham sido ratificadas 8 convenções –, de que se transcrevem dois pequenos apontamentos:

“A imprensa portuguesa, tendo menos a ocupar-se menos do que no passado com questões de ordem política (a censura existe por alguma razão!), manifesta um interesse crescente quanto aos problemas sociais e económicos e dá atenção, de que nos devemos congratular, às publicações do BIT. (p. 11).

O Ministro do Interior do Governo anterior [Pais de Sousa], tendo convocado os governadores civis para uma reunião em que lhes expôs as bases do Estado Novo que a Ditadura se propõe criar fez as seguintes declarações a propósito das classes operárias: O novo Estado considerará o proletariado como sendo uma das grandes classes mais interessadas quanto ao equilíbrio e à prosperidade da Nação. Considerando que isto constitui uma das obrigações mais prementes do Estado, assegurará aos trabalhadores as condições de vida e de progresso que a Justiça reclama, compatíveis com as necessidades económicas da Nação. A consolidação de Portugal pela ordem, pela produção e pelo bem estar geral exige que o proletariado seja chamado por um ideal social de cooperação indispensável e de solidariedade bem compreendida e afastado das ideias revolucionárias nas quais os agitadores políticos pretendem lançá-los prejudicando a pátria e o seu próprio interesse. A crise e as ruínas do momento actual tornam difícil uma melhor organização corporativa das classes operárias e as desejáveis reformas sociais. Não deixaremos de, todavia, estudar estas questões com o mais vivo interesse, a fim de lhes dar as soluções possíveis” (p. 13-14).

A entrada em vigor da Constituição de 1933, plebiscitada em Março desse ano, inaugura a nova ordem. Definindo o Estado português como uma República unitária e corporativa (art.º 5), no Título sobre a ordem económica e social, o novo texto caracteriza as relações entre a propriedade, o capital e o trabalho que “desempenham uma função social, em regime de cooperação económica e solidariedade, podendo a lei determinar as condições do seu emprego ou exploração conformes com a finalidade colectiva” (art.º 35).

Em 5 de Junho seguinte, ao caracterizar os primeiros aspectos das Corporações e previdência social na célebre conferência proferida no Teatro de S. Carlos, Pedro Teotónio Pereira expunha desta forma a filosofia do Estado Novo quanto ao papel dos sindicatos:

“Na organização corporativa a mão-de-obra desempenhará seguramente um papel importante.

E neste particular convirá talvez definir, uma vez mais, a posição do Estado.

A velha hipótese do burguês e do proletário, separados por rivalidades ferozes e por abismos sem solução, é hipótese que nós temos de afastar do nosso caminho. É uma imagem que fez o seu tempo.

O Estado Português não é burguês, como não é proletário. Ambos os epítetos lhe desagradam por igual. Assim, da mesma forma que todo o nosso programa económico tende a evitar quaisquer veleidades no domínio das oligarquias, também não poderemos consentir que por parte do proletariado a sua organização se faça em som de guerra (...).

Querem os operários portugueses organizar-se em sindicatos profundamente integrados na unidade nacional e tendentes a realizar, na harmonia do Estado Corporativo, os altos fins a que todos aspiramos: nível de vida mais compensador, critério de riqueza socialmente mais útil, justiça mais perfeita na ordenação de todas as coisas? Quase que se dispensa a resposta. Não pode deixar de ser esse o desejo fremente de quantos mourejam o pão de cada dia (...).

O sindicato vermelho, manobrado por dirigentes com ligações internacionais inimigas do bem comum, é um factor de perturbação que vai ser substituído por órgãos verdadeiramente construtivos e participantes da unidade nacional (...).

Não há luta de classes em Portugal. O Estado português, repito, não se declara capitalista nem burguês, da mesma forma que não aspira a que um dia possa ser exclusivamente proletário.

Tudo isso são expressões ocas de todo o sentido verdadeiramente humano, inimigas dos princípios, altos e belos, que pusemos na nova Constituição, como fachos luminosos a apontar-nos o caminho do futuro” (Pereira, 1937, pp. 39-43).

A publicação, em 23 de Setembro do mesmo ano, do Estatuto do Trabalho Nacional e dos decretos que o acompanhavam¹⁷⁶, veio inaugurar uma nova forma de relação entre o Estado e o universo do trabalho (Martinho, 2002, p. 34). No que diz respeito aos sindicatos nacionais, refere na sua análise Fátima Patriarca:

“O decreto (...) não se limita a estabelecer um certo número de regras organizativas, nem a enunciar genericamente os fins a que os sindicatos licitamente poderiam aspirar ou ainda os limites a que a sua acção deveria obedecer. Retomando os princípios enunciados no ETN, define orientações ideológicas precisas, estabelece normas de funcionamento interno minuciosas e, mais importante, atribui ao Estado extensos poderes que, entre 1933 e 1944, outros decretos se encarregarão de alargar. (...) Segundo o decreto os trabalhadores do comércio e indústria devem organizar-se em “sindicatos nacionais”. Estes têm por base a profissão e por âmbito o distrito. Dentro de cada área geográfica, só é reconhecido um sindicato por profissão. A ele é atribuído o monopólio da representação profissional e esta abrange a globalidade da categoria. (...). Para que não restem dúvidas (...) os estatutos dos sindicatos devem conter, expressa e obrigatoriamente, não só a afirmação de fidelidade ao nacionalismo e à colaboração social, como a declaração de “renúncia” a toda e qualquer actividade contrária aos “interesses da Nação Portuguesa” e a do “repúdio da luta de classes” (Patriarca, 1995, p. 228).

A dissolução dos sindicatos nacionais corresponde a um capítulo autónomo do decreto, de que transcrevemos o principal artigo, pelo seu significado:

176 O Estatuto do Trabalho Nacional é publicado sob o decreto n.º 23 048. O decreto n.º 23 049 trata dos padrões do comércio, da indústria e da agricultura; o decreto n.º 23 050, dos empregados, operários e profissões liberais e o decreto n.º 23 051 do mundo rural.

“art.º 20 – Será retirada a aprovação dos estatutos aos sindicatos nacionais que se desviarem do fim para que foram instituídos, não cumprirem os seus estatutos, não prestarem ao Governo ou às entidades de direito público as informações que lhes forem pedidas sobre assuntos da especialidade dos mesmos sindicatos, não desempenharem devidamente as funções que lhes tiverem sido ou venham a ser confiadas, promoverem ou auxiliarem greves ou suspensões de actividade, ou infringirem as disposições deste decreto-lei .”

Ao Governo é dada a última palavra na escolhas dos dirigentes sindicais, uma vez que as eleições têm de ser sancionadas pelo Subsecretário de Estado das Corporações e, ao mesmo Governo, através do INTP, o poder de acompanhar e controlar a vida sindical, já que os sindicatos têm de lhe prestar contas anualmente e são por ele fiscalizados a qualquer momento (cf. Patriarca, 1995, p. 229).

Dispõe ainda o decreto que as associações profissionais de empregados e de operários ou trabalhadores existentes ao abrigo do decreto de 9 de Maio de 1891 deveriam organizar novos estatutos em conformidade com a nova lei e submetê-los à aprovação do Subsecretariado de Estado das Corporações até 31 de Dezembro, sob pena de lhes ser retirada a aprovação “se não estiverem nestas condições” (art.º 24).

Em Novembro de 1933, o correspondente nacional da OIT em Portugal, Álvaro Neves, enviava várias informações¹⁷⁷ à OIT, uma das quais se referia à situação sindical:

177 OIT/Archives Genève – Pasta C 51 – 2 – 1, Outubro/Novembro de 1933. As informações eram enviadas através do correspondente em Madrid, Fabra Ribas. Nas pesquisas efectuadas em Portugal não encontramos referências à existência deste correspondente nacional. Nos arquivos em Genebra, porém, vários documentos atestam este facto pelo menos entre meados do ano de 1931 e Julho de 1934 (Pasta 2 800/000). Tendo Álvaro Neves diminuído o ritmo da sua actividade, e tendo tal circunstância sido sinalizada pela OIT, em 22/12/1931, o correspondente espanhol Fabra Ribas escreve para di Palma Castiglione, em Genebra, avaliando a situação: “Ele diminuiu a sua actividade (...), temo-o, por causa da situação particular em se encontra Portugal. Neves enviava-me habitualmente dados oficiais e também informações respeitando à actividade das organizações patronais, operárias e dos organismos oficiais. Ora, desde que a ditadura portuguesa abre a correspondência e emprega determinados procedimentos até aqui desconhecidos, Neves, que é funcionário do Estado, deve estar fortemente embaraçado. Como se trata de um homem muito consciencioso e que tem bastantes encargos familiares, não queria tomar uma decisão, nem fazer sugestões que possam prejudicar o nosso amigo (...)”. Propunha, em seguida, falar com o correspondente português e sugerir a retoma do seu ritmo de actividade. A questão foi levada ao director do BIT, por di Palma Castiglione, através de nota datada de 5/1/1932, em que considerava que o correspondente português não tinha as qualidades necessárias, mas em que sublinhava que “é muito interessante cultivar Portugal pois creio que é uma terra virgem que poderia dar-nos bastante apoio” e se propunha escrever ao Ministro da Justiça português sobre a hipótese de facilitar a nomeação de um correspondente, através de um subsídio ou de outra forma. Ignoramos se houve despacho por parte do Director do BIT. A colaboração continuou, como o testemunham os envios de informações em 21 de Novembro de 1933, 2 de Janeiro e 18 de Fevereiro de 1934. Certo é que em 8 de Janeiro de 1934, supomos que o mesmo di Palma Castiglione escreve a Fabra Ribas comunicando a decisão de terminar a colaboração de Álvaro Neves a partir de Abril desse ano, porque havia restrições orçamentais na OIT e porque a situação configurava um caso de duplo emprego – o correspondente português era funcionário público – e porque a presença de António Gomes Almendra como funcionário do BIT, que dava conta do que ia sucedendo em Portugal, tornava inútil a colaboração do correspondente. Fabra Ribas em 17 de Fevereiro de 1934 escreve uma carta pessoal ao Director do BIT – cujo teor desconhecemos – mas em que “chama a atenção para a nova situação que o novo regime português cria às organizações operárias”. A dispensa do correspondente português e a sua não substituição foi levada ao conhecimento do Director do BIT por Fabra Ribas, por carta de 28/7/1934.

“Durante a ditadura, – e especialmente depois de 1928, – o operariado na sua grande maioria tem-se mantido adentro das suas ideologias no campo sindical, sem todavia fazer qualquer manifestação ou reclamação e apenas protegendo os seus camaradas sem trabalho. Uma minoria, insignificante, de sindicatos aderiu à Federação das associações operárias (Partido Socialista) e alguns, poucos, operários ao Nacional-Sindicalismo. Devido à publicação recente do decreto n.º 23 050, que reorganiza os sindicatos nacionais colocando-os no quadro corporativo, alguns sindicatos deliberaram a sua dissolução o que se tem realizado, segundo me dizem, ignoro se apenas de direito ou de direito e de facto.”

O processo de transição para a nova ordem não foi pacífico. Das 38 associações de classe que fizeram assembleias até à data limite, 23 aceitaram e 15 recusaram, e em muitas outras não chegou a reunir a assembleia até 31 de Dezembro (Patriarca, 1995, p. 257-258). Em Janeiro de 1934, uma série grande de associações de classe procurou fazer assembleias no sentido do reconhecimento legal nos moldes impostos pelo Estado, a fim de que a entidade voltasse a ter reconhecimento (cf. Martinho, 2002, p. 37).

A tentativa de greve geral revolucionária ou insurreccional de 18 de Janeiro de 1934, com a violenta repressão da revolta operária e as prisões de dirigentes e militantes e a fuga de alguns mais, marca a ruptura introduzida pelo novo regime e constitui o fim de um ciclo (cf. Patriarca, 2000). O Governo que havia silenciado o teor das moções aprovadas pelas associações de classe contrárias à nova ordem, agora toma uma posição diferente. Nas palavras de Fátima Patriarca:

“Se antes escondera, agora exhibe. E ao exhibir, e da maneira como deixa que os jornais o façam, é visível que o Governo procura ganhar legitimidade para dizimar o que de mais rebelde e irreductível ainda existe no movimento sindical de esquerda. Através das penas que os Tribunais Militares aplicam, consegue, num abrir e fechar de olhos, decapitar o movimento. O sindicalismo livre perdia, num ápice, quase tudo o que restava da sua elite dirigente” (Patriarca, 1995, p. 280).

Ao longo dos anos seguintes o Governo foi restringindo a pouca liberdade e autonomia deixada pela legislação de 1933. Através de vários decretos¹⁷⁸, aumentou progressivamente o conceito de inelegibilidade e os seus poderes em matéria de nomeação de comissões administrativas e, por meio de ambas, reforça a sua tutela sobre os organismos associativos, sindicais e patronais (cf. Patriarca, 1995, p. 231).

Por outro lado, indo ao encontro do espírito do Estatuto do Trabalho Nacional e do próprio decreto n.º 23 050, foi publicado a 18 de Maio de 1934 o decreto n.º 23 870 que proibia a

¹⁷⁸ Lei n.º 1936, de 18 de Março de 1936; decreto n.º 26 418, de 13 de Março de 1936; decreto n.º 31 496 de 31 de Março de 1942 e decreto n.º 32 820, de 2 de Junho de 1943.

greve e o *lock-out* e também outros meios de pressão e protesto usados pelos trabalhadores e definia as medidas das penas aplicáveis.

Por outro lado ainda, a participação facultativa nos organismos corporativos, sindicais ou patronais – embora as deliberações adoptadas nos acordos colectivos afectassem todos, mesmo os não filiados –, passa a obrigatória, com a publicação, em 1 de Setembro de 1939, do decreto-lei n.º 29 931, que impôs a quotização obrigatória, com a qual se acabaram as ilusões “espontaneístas” de que houvesse uma opção livre e generalizada pelo esquema corporativo (cf. Martinho, 2002, p. 193). De algum modo esta mudança anuncia o fim do discurso doutrinário do corporativismo inicial, assente numa premissa de adesão voluntária e maciça de todos.

Um novo marco legal na estrutura jurídico-laboral acontece em 1947, com a publicação, a 6 de Março, do decreto-lei n.º 36 173, que define a nova forma de negociação de contratos e acordos colectivos de trabalho, que referimos na primeira parte deste trabalho, a propósito da definição das regras do “Estado Novo laboral”. Este normativo marca uma fronteira quanto à participação do Estado na negociação colectiva, assistindo-se a um apagamento do seu protagonismo face à maior discricionariedade das partes na definição de conteúdos dos instrumentos colectivos de trabalho.

O quadro normativo em matéria de liberdade de associação e negociação colectiva só viria a sofrer alterações no final dos anos 1960, integrado num processo de modernização mais vasto – e procurando também satisfazer, talvez menos na essência do que na aparência alguns dos princípios da convenções da OIT (cf. Barreto, 1990, p. 59) –, como se refere no preâmbulo do decreto-lei n.º 49 058, publicado em 14 de Junho de 1969:

“O Governo tem procedido nos últimos anos, seguindo as grandes linhas de orientação definidas no Estatuto do Trabalho Nacional, à actualização progressiva e metódica da legislação social portuguesa”.

É precisamente através deste decreto que se revêem algumas das disposições do decreto-lei n.º 23 050, de 23 de Setembro de 1933, actualizando a legislação sindical, “cuja necessidade cada vez mais se vinha impondo, em face não só da evolução entretanto operada no plano interno, como também dos compromissos internacionais sobre a mesma matéria assumidos por Portugal, designadamente a ratificação da convenção n.º 98 da OIT sobre direito de organização e negociação colectiva”, como se refere no dito preâmbulo. Não se

trata ainda da revisão integral da legislação sindical, que embora se dê por concluída, não haveria condições práticas para a concretizar.

As principais alterações, resultantes da evolução interna e também fruto da pressão exercida directamente pela OIT e indirectamente por via do seguimento das queixas apresentadas contra a falta de liberdade sindical em Portugal ao Comité da liberdade sindical, como veremos em seguida, orientavam-se para uma diminuição do peso do Estado e para o fortalecimento e maior responsabilização da organização sindical, incidindo sobre os seguintes pontos:

Classificação das profissões – para efeitos de enquadramento sindical, a definição das profissões passa a ter por fundamento o uso de iguais técnicas ou conhecimentos de base, sendo que a caracterização das profissões como conexas ou afins deverá ter por fundamento a concorrência para uma mesma produção ou laboração de idêntica matéria prima, tendo igualmente em conta as correlações estabelecidas na classificação dos ramos da actividade económica ou na classificação técnica das actividades profissionais adoptadas no país. Na legislação de 1933 dizia-se apenas que os sindicatos nacionais eram agrupamentos de indivíduos que exercem a mesma profissão, sem qualquer indicação complementar sobre a forma como se individualiza a identidade profissional.

Âmbito territorial dos sindicatos – Ao contrário da lei anterior, em que a base territorial dos sindicatos era o distrito, a nova lei permite alargar a base geográfica de influência dos sindicatos.

Organização sindical das profissões liberais – Duas alterações a registar, a primeira diz respeito aos sindicatos representativos das profissões relacionadas com a realização de interesses gerais relevantes e que, por esse facto impliquem a elaboração de preceitos deontológicos específicos e uma estrutura disciplinar autónoma, impondo-se que fiquem sujeitos a um regime próprio, fixado na lei em cada caso. A outra com a possibilidade de alargamento do conceito de “Ordem” aos sindicatos de profissões liberais cujo exercício exija preparação universitária, para além dos advogados, médicos e engenheiros, únicas situações previstas pela lei de 1933.

Dimensão dos sindicatos – Prevê-se que os sindicatos devam ter a dimensão e capacidade financeira bastantes para assegurar convenientemente a representação dos trabalhadores enquadrados e o desempenho das funções que lhes estão confiadas. Isto implica que as profissões, pelo seu número de elementos, não possam constituir um sindicato autónomo, deverão incorporar-se no organismo que com ele tenham maior correlação e que, quando o número de sócios o justifique poderão constituir-se, no âmbito de um sindicato, núcleos profissionais ou de actividade agrupando os sócios que tenham maior ligação entre si.

Secções dos sindicatos – Deixa de se condicionar as secções regionais que os sindicatos poderão constituir ao limite administrativo dos concelhos, em paralelismo com o que acontece com o distrito enquanto limite geográfico do sindicato.

Representação internacional dos sindicatos – O novo diploma substituiu o princípio genérico da proibição da filiação internacional dos sindicatos e da participação em reuniões e outras manifestações internacionais salvo autorização expressa do Governo pela possibilidade dessa filiação e representação, directa ou indirecta, mediante acordo do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência.

Eleições sindicais – Substitui o sistema de homologação posterior das direcções eleitas por um sistema de legitimação prévia dos candidatos e a recondução à via judicial de todo o eventual contencioso eleitoral.

Dissolução dos sindicatos – o novo diploma procura “rodear o regime de dissolução dos sindicatos de garantias conformes com a evolução entretanto operada”, conforme se lê no preâmbulo. Dentre estas garantias, salienta-se o condicionamento da dissolução a uma deliberação da assembleia-geral do organismo ou a uma decisão do Conselho Corporativo.

Fiscalização da direcção – a função fiscalizadora fica agora confinada às assembleias gerais dos sindicatos e aos tribunais do trabalho, só podendo haver lugar a suspensão dos corpos gerentes por intervenção judicial e condicionada à prática de graves transgressões legais ou carência subsequente de condições de elegibilidade.

A esta ténue abertura em matéria sindical correspondem também algumas alterações quanto às relações colectivas de trabalho, introduzidas pelo decreto-lei n.º 49 212, de 28 de Agosto de 1969 – que veio revogar o anteriormente referido decreto-lei n.º 36 173, de 1947 –, mais tarde alterado pelo decreto-lei n.º 492/70, de 22 de Outubro. A nova lei assenta no pressuposto de que a contratação colectiva é um simples meio de coordenação pacífica de interesses, desempenhando nos conflitos colectivos papel semelhante ao que compete aos contratos individuais nas relações de igual natureza, de onde decorre a justificação da proibição legal dos “meios violentos de resolução de conflitos colectivos e a tendência de todo o sistema para canalizar a pacificação desses conflitos através dos organismos corporativos”, como se lê no preâmbulo. Considera o legislador que ao sistema apenas “tem faltado a exacta individualização dos órgãos arbitrais e de conciliação que a sua estrutura pressupõe, obrigando temporariamente a fórmulas indirectas de intervenção conciliadora”. Vejamos agora as principais alterações introduzidas pelo novo regime, cuja principal finalidade é a sistematização da regulamentação das relações colectivas de trabalho:

Objecto das convenções – a nova lei define os limites da negociação e clarifica as matérias que a convenção colectiva não pode conter, a saber, tratamento menos favorável do trabalhador do que o previsto em lei geral, contrariar o direito reservado ao Estado de coordenar e regular a vida económica do país, regulamentação das actividades económicas, limitar a liberdade de trabalho ou a escolha da profissão ou ainda impor a obrigatoriedade da filiação sindical; ou que deverá obrigatoriamente abordar, como sejam os factores a que se deve atender na regulamentação da remuneração do trabalho e todas as normas concretas sobre o exercício profissional – a título exemplificativo, condições de admissão e carreira profissional, direitos e deveres das partes, retribuição, suspensão e cessação do contrato, higiene e segurança, formação profissional.

Sujeitos das convenções – Individualizam-se os sujeitos que podem intervir na negociação e outorga das convenções, consagrando-se a distinção entre contratos – celebrados entre organismos corporativos – e acordos – celebrados entre sindicatos e empresas.

Negociações – Não existiam na regulamentação anterior quaisquer normas específicas sobre esta matéria. Agora estabelecem-se normas a que devem obedecer as negociações, designada-

mente a obrigação da fundamentação das propostas e contra-propostas e a imposição de prazos para as fases preliminares e para a negociação no seu conjunto.

Conciliação – A tentativa de conciliação na dificuldade de acordo constitui uma das inovações do novo diploma. Para tanto estabelece-se um prazo, devendo a tentativa ser efectuada pela entidade designada na convenção em revisão ou pela corporação, que poderá delegar na comissão corporativa respectiva.

Arbitragem – É considerada pelo legislador como na inovação mais significativa. Veio colmatar a lacuna de inexistência de um meio institucional com verdadeira capacidade de decisão, em caso de dificuldade na resolução pacífica de conflitos, uma vez que a faculdade de intervenção do Governo, através de despachos normativos de regulamentação do trabalho, se trata de uma intervenção de natureza pública, que não se enquadra no registo normal das relações colectivas de trabalho. Terá lugar quando falhar a tentativa de conciliação, competindo a sua realização a um órgão constituído por três árbitros, em princípio designados pelas partes. Só quando não existir acordo sobre o terceiro árbitro é que a sua nomeação competirá ao juiz presidente da junta disciplinar da corporação. Os árbitros poderão ser coadjuvados por peritos, sendo a sua decisão tomada por maioria, ficando a sua eficácia dependente de homologação ministerial.

A vinculação das partes à negociação e a possibilidade de recurso à arbitragem como resolução de situações litigiosas, que constituíam as principais inovações do regime jurídico de 1969, foram escrutinadas pela prática dos anos seguintes e objecto de análise e propostas de reformulação por parte de uma comissão *ad hoc*, de que resultou o decreto-lei n.º 492/70, de 22 de Outubro, que inicia um movimento de marcha atrás nas reformas das leis laborais, cujas consequências começavam a não ser suportadas (Barreto, 1990, p. 79). Sem detalhar as alterações introduzidas ao regime anterior, é de sublinhar a maior intervenção por parte do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência e do Ministro das Corporações, a quem passa a competir a designação do árbitro presidente nas arbitragens, correspondendo ao aumento da intervenção pública, explicada pela dificuldade técnica e material dos organismos corporativos em agilizarem os novos processos negociais.

Este quadro legal viria a ser complementado ainda por uma série de outros normativos de alcance mais limitado, uns provocando protestos¹⁷⁹ dos sindicatos pelo que significavam de maior interferência do Estado na vida sindical e de limitação à negociação colectiva; outros de sinal contrário, indo ao encontro das pretensões dos trabalhadores¹⁸⁰ (cf. Barreto, 1990, p. 87 e 104).

As reformas laborais que aqui enunciámos encontram-se detalhadamente analisadas por José Barreto no estudo que dedica aos primórdios da Intersindical sob Marcelo Caetano

179 Decretos-leis n.ºs 502/70, de 26/10; 51/72, de 10/2; 447/72, de 10/10; 196/72, de 12/6.

180 Decretos-leis n.ºs 377/73, de 24/7 e 698/73, de 19/12.

(1990), fazendo a ligação com as circunstâncias políticas e a situação vivida no plano prático pelo movimento sindical e a emergência de reuniões intersindicais. No seu entendimento constituem um dos aspectos mais salientes da liberalização então ensaiada pelo regime corporativo, em que o “Estado Social” advogado por Caetano constituía uma evolução na continuidade do Estado Corporativo, apesar de a sua concretização ter ficado muito aquém dos propósitos que as motivaram.

O relacionamento com a OIT

Percorrido o quadro jurídico nacional em matéria de liberdade de associação e negociação colectiva, vejamos agora como se processou o relacionamento com a OIT ao longo do período a que nos dedicamos.

Até 1948, na OIT, como vimos, os princípios da liberdade de associação e sindical e de protecção da negociação colectiva estavam apenas consagrados nos textos constitucionais – primeiro exiguamente em 1919, depois de forma ampla em 1946 –, não existindo nenhum instrumento que os traduzisse para integração legislativa nacional e aplicação prática, o que veio a acontecer apenas com a convenção n.º 87. Ora, o sistema sindical corporativo português constrói-se neste período, a partir de 1933, em sentido contrário à filosofia imanente aos princípios e normas constitucionais da OIT, mas sem colidir com as normas de nenhuma convenção, portanto dificilmente escrutinável pela Organização.

Apesar da inexistência de mecanismos de controlo, a verdade é que as Conferências anuais da OIT constituíam momentos privilegiados de comunicação e troca de pontos de vista. O processo de instituição do Estado Novo, assente na colaboração entre a propriedade, o capital e no trabalho e na eliminação da luta de classes, sob a autoridade e vigilância do Estado, é tema obrigatório nas intervenções dos representantes portugueses às Conferências internacionais do trabalho a partir do ano de 1933. Logo nesse ano, a 26 de Junho, o Dr. Afonso Rodrigues Pereira caracteriza a Constituição recém aprovada e descreve o sistema corporativo:

“O Estado promoverá a formação e o desenvolvimento da economia nacional corporativa, de modo que os seus elementos construtivos não tendam a estabelecer entre si concorrência ilícita e contrária aos justos objectivos da sociedade e deles próprios, mas a colaborar mutuamente como membros da mesma colectividade.

A propriedade, o capital e o trabalho desempenham uma função social, em regime de cooperação económica e solidariedade, podendo a lei determinar as condições do seu emprego ou exploração, conforme os interesses da colectividade.

(...) Nas relações económicas entre o capital e o trabalho não é permitida a qualquer das partes a suspensão da sua actividade, com o fim de fazer valer os seus interesses.”¹⁸¹

No ano seguinte, o chefe da delegação portuguesa, Dr. José Lobo de Ávila de Lima, aproveita o momento da sua intervenção na Conferência – 14 de Junho de 1934 – para oferecer ao Director do BIT uma documentação completa acerca da nova organização do trabalho em Portugal, “desejando contribuir no futuro para a sua completa e esclarecida imparcialidade”, num discurso muito crítico quanto à visão idílica que o relatório anual teria apresentado da experiência soviética – “pena é que se tenha limitado a beber na fonte da propaganda de Moscovo” (OIT, 1969, p. 112).

Em 1935, o Dr. Ávila de Lima continua a chefiar a delegação portuguesa. Faz uma resenha da “vasta e útil obra de renovação política e social” empreendida desde há cinco anos, debaixo da direcção do Doutor Oliveira Salazar. A propósito da organização sindical, afirma:

“Em primeiro lugar, cumpre esclarecer, de maneira nítida e categórica, que a participação no movimento neo-sindicalista português é inteiramente livre de qualquer constrangimento legal. Pode, no entanto afirmar-se que mais de 40% da nossa população industrial e comercial está representada na nova organização sindical. Pelo que toca à população rural, as Casas do Povo contam muitos milhares de trabalhadores e têm por lema uma máxima que se tornou texto oficial: O proprietário da terra não tem o direito de se desinteressar da sorte do trabalhador” (OIT, 1969, p. 115).

À semelhança do ano anterior, volta a chamar a atenção do Director do BIT para a singularidade da experiência portuguesa:

“É neste espírito de colaboração internacional, e precisamente porque os nossos métodos não são uma experiência, mas uma realidade social plena de êxito, que eu manifesto a esperança de que, no futuro, ao efectuar um dos seus notáveis trabalhos de observação panorâmica, o Senhor Director do BIT não voltará a recusar-nos o lugar que nos pertence. Entre as suas virtudes, conta-se certamente a da equidade, e não há-de desejar que o tomem por um amador do género ‘natureza morta’” (OIT, 1969, 117).

No ano de 1936, o chefe da delegação portuguesa, Dr. Vasco de Quevedo, em discurso proferido a 15 de Junho, volta a caracterizar detalhadamente a organização corporativa,

181 Cf. OIT, 1969. Os apontamentos dos discursos nas Conferências Internacionais do Trabalho que a seguir se apresentam são extraídos desta publicação.

fazendo uma resenha da evolução dos últimos anos. No mesmo dia, o delegado dos trabalhadores, Mário Campos Lobo, no seu discurso elogia rasgadamente a situação portuguesa:

“O Povo português, compreendendo que não poderia esperar pela organização ideal que muitos procuram e muitos julgam entrever, sem todavia a terem achado, seguiu resoluto e entusiasmaticamente o caminho em que tenciona encontrar a solução apropriada às suas mais profundas aspirações (...).

Temos em Portugal a prova dos benefícios que podem resultar duma colaboração perfeita entre patrões e trabalhadores, sem antagonismos nem luta de classes, orientação muito combatida, mas, na realidade, impossível de abolir (...).

Poderei indicar também uma série de medidas de protecção à classe operária em geral e falar-lhe da liberdade de que gozam os trabalhadores no que diz respeito às suas reivindicações, liberdade sujeita apenas à restrição que proíbe ao operário qualquer actuação contra a pátria. Segundo este princípio, com o qual todos os portugueses e todos os trabalhadores de Portugal estão de acordo, todos os movimentos são livres.”

Retomados os trabalhos da OIT no pós-guerra, encontramos um longo e significativo discurso do delegado governamental português, Dr. Mário Madeira, na Conferência que teve lugar em Montréal, no Canadá, em 26 de Setembro de 1946, de que transcrevemos alguns apontamentos:

“As reformas sociais prosseguem no nosso país, sem visarmos objectivos determinados, políticos ou mesmo estritamente económicos. O que nos anima e nos leva a perseverar é precisamente o espírito cristão de justiça que se manifesta na nossa Constituição, em toda a nossa legislação social e especialmente no Estatuto do Trabalho Nacional (...).

Pelo que toca à organização sindical, fixámo-nos na de tipo profissional. Entendemos que a organização por profissões, tanto para os trabalhadores como para os patrões, é aquela que mais em conformidade com as nossas tradições e o nosso carácter, nos dá a melhor maneira de prevenir os conflitos e resolver os problemas sociais (...).

Eis, em breve resumo, o que é a nossa organização social. Não é pretensão nossa julgá-la a melhor; não nos propomos convencer ninguém, e nós próprios não estamos convencidos que seja perfeita. Para nós, tem o mérito de haver sido livremente escolhida por Portugal. Para a Conferência, pode ter o inegável merecimento de se inspirar num princípio tripartido semelhante àquele que anima a nossa Organização Internacional.”

Reflectindo o enquadramento político internacional do pós-guerra e o progressivo isolamento do regime português, sublinha:

“Portugal sendo independente desde há oito séculos, as palavras “liberdade democrática” têm para nós um sentido perfeitamente real; não temos a menor necessidade de sentir nelas o atractivo doentio por uma inovação mal conhecida ou por um tesouro escondido. É por isso que o povo português, como, aliás, muitos outros, não precisa de gritar “Viva a liberdade” a todo o momento e em cada esquina, para se sentir livre.

A Nação portuguesa há-de conservar, ou modificar, no momento oportuno o regime que escolheu. Para isso, não precisa de ser empurrada ou ajudada do exterior, pois que sempre soube escolher, fixar e seguir o seu destino no mundo.”

O confronto entre a filosofia do projecto corporativo português e a visão da OIT sobre liberdade sindical e de negociação colectiva acontece na 31.^a sessão da Conferência, que teve lugar em S. Francisco, em 1948, em que viria a ser adoptada a convenção n.º 87. O discurso do delegado governamental português, Dr. Motta Veiga, proferido a 6 de Junho, critica abertamente o projecto:

“O Governo português entende que o projecto de convenção sacrifica a eficácia da acção sindical a uma concepção abstracta da liberdade de associação, concepção de ordem política e não profissional, considerada absolutamente inoperante como elemento de progresso social (...).

O aspecto fundamental do problema está na confusão que o projecto de convenção estabelece entre liberdade sindical e pluralidade sindical, ao usar uma fórmula que dá aos patrões e trabalhadores o direito de constituírem organizações à sua escolha (...).

Em nossa opinião, a liberdade sindical não implica a pluralidade sindical, quer dizer a multiplicidade de organizações do mesmo ramo profissional e para a mesma região. Por liberdade sindical deve entender-se o direito, reconhecido aos patrões e aos trabalhadores, de se organizarem para a defesa dos seus interesses profissionais em sindicatos de livre filiação, dotados dos poderes necessários para o efeito. Isso não implica de modo algum a pluralidade sindical, que é coisa muito diferente, e na realidade incompatível com os próprios fins da organização profissional. No entanto, é-se conduzido a essa pluralidade quando se identifica a liberdade sindical com o direito ilimitado e indeterminado, que se pretende reconhecer aos trabalhadores e às empresas, de formar sindicatos segundo o seu livre arbítrio e de neles se filiarem segundo as suas preferências de ordem confessional ou política (...).

A pluralidade afasta as associações dos objectivos profissionais que lhes são próprios para introduzir nelas o espírito de partido, integrando-as no mecanismo político e transformando-as muitas vezes em elementos de agitação perigosa e estéril.”

A sua intervenção, assente na crítica ao pluralismo sindical, prossegue com a enunciação dos três princípios do sistema sindical português, que “evita os inconvenientes da fórmula abstracta da organização profissional e salvaguarda o verdadeiro princípio da liberdade sindical”, e que são:

“Primeiramente, o da constituição dos organismos profissionais por iniciativa dos interessados. Os patrões e os trabalhadores têm a liberdade de constituir ou não os seus sindicatos, mas, uma vez constituído um sindicato de patrões ou de trabalhadores em determinado ramo de actividade ou profissão e para determinada região, não pode outro sindicato ser legalmente reconhecido para a mesma actividade ou profissão e na mesma região (...).

Em segundo lugar, o sistema português consagra o princípio da liberdade de associação, o que quer dizer que reconhece a todos os patrões e a todos os trabalhadores a faculdade de se filiarem ou não nas organizações constituídas. A lei opõe-se expressamente a toda e qualquer cláusula ou medida de natureza a limitar aquela liberdade (...).

Enfim, a lei portuguesa reconhece aos organismos sindicais personalidade jurídica e autonomia administrativa. Têm, além disso, o direito de elaborar os seus próprios estatutos e regulamentos, de eleger os seus representantes e de organizar a sua própria gestão, desde que respeitem as normas estabelecidas na lei.”

Termina referindo que não se pretende impor o sistema nacional aos outros povos e sublinhando veementemente a discordância quanto ao projecto de convenção:

“Lamentamos sinceramente que o projecto de convenção sobre a liberdade sindical tal como foi submetido à Conferência não seja suficientemente dúctil e equilibrado, de modo a permitir a sua aceitação pelo Governo português.”

Este discurso aponta com clareza as divergências de fundo entre a perspectiva portuguesa e a da OIT e constitui a referência fundamental em toda comunicação estabelecida posteriormente com a Organização em matéria de liberdade sindical até ao final dos anos 1960.

A convenção n.º 87 (1948)

Sobre a não ratificação da convenção n.º 87, existem 3 relatórios elaborados¹⁸² pelo Governo português, os dois primeiros – referentes aos períodos que terminam a 31 de Dezembro de 1955 e 1957 – remetem justamente para este discurso, nada acrescentando ao argumentário utilizado. O último relatório enviado – relativo ao período que termina a 31 de Dezembro de 1967 – tem apenas um parágrafo e, embora remeta de novo para os motivos apresentados pelo delegado governamental português à Conferência de 1948 para a impossibilidade de ratificação da convenção, refere que se está “trabalhando na reforma da lei sindical portuguesa”, o que prenuncia uma mudança na situação existente.

No Apontamento¹⁸³ elaborado pelo Dr. Ribeiro da Cunha, em 30 de Janeiro de 1959, sobre a possibilidade de ratificação de convenções da OIT, a que nos referimos na análise de vários outros temas, a impossibilidade de ratificação n.º 87 é assumida:

“Ora, das convenções de base, o nosso país não ratificou algumas das mais importantes. Excluída a da liberdade sindical em que a impossibilidade de ratificação é bem conhecida – e poderá acrescentar-se, compreendida.”

Esta firme posição interna, manifestada por diversas vezes à OIT, manteve-se até a 1974. Curiosamente, porém, a convenção n.º 98 (1949), considerada pela OIT como fazendo

182 MTSS/Arquivo OIT – Convenções não ratificadas – convenção n.º 87.

183 MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenção n.º 105.

conjunto com a convenção n.º 87, foi tratada separadamente por Portugal, tendo mesmo sido ratificada em 1964. Vejamos agora esse processo.

A convenção n.º 98 (1949)

O primeiro documento¹⁸⁴ existente a propósito da convenção n.º 98 é um estudo interno da Direcção-geral do Trabalho e das Corporações, datado de Março de 1950, que analisa o seu teor e conclui que “na nossa lei existem preceitos que dão de certo modo execução aos princípios desta Convenção”. Assim, de acordo com a Constituição e com o decreto-lei n.º 23 050, o trabalhador é livre de se filiar ou não no sindicato da sua profissão e o patrão não pode prejudicá-lo em razão da sua actividade sindical, de acordo com o decreto n.º 31 280, de 22 de Maio de 1940. Considera o estudo que estas normas dão execução plena ao artigo 1º da Convenção, “tendo em atenção, é claro o princípio da unicidade que caracteriza o regime português de organização sindical”, o que constitui uma “limitação”. Quanto às outras normas da convenção, considera também o estudo que encontram correspondência na legislação interna portuguesa. Deste estudo é dado conhecimento¹⁸⁵ ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, comunicando ser possível a ratificação da Convenção.

Em Fevereiro de 1956, o MNE envia¹⁸⁶ ao Ministério das Corporações uma comunicação do Director-geral do BIT, acompanhada de uma resolução da 38.ª sessão da Conferência, tomada em Junho de 1955, sobre a protecção dos direitos sindicais e solicita informação sobre a viabilidade de serem ratificadas por Portugal as Convenções n.ºs 87 e 98. Em Maio do mesmo ano o MNE insiste¹⁸⁷, já que a resposta recebida se referia apenas à Convenção n.º 87. Em 19 de Março de 1958 há novo apelo do BIT sobre o mesmo assunto, mas a resposta dada cinge-se à Convenção n.º 87.

Só em 1963 volta a haver informação no processo. Em Outubro, um Apontamento interno do Ministério das Corporações relata que, aquando da sua recente estadia¹⁸⁸ em Lisboa, o

184 MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenção n.º 98. Na ausência de menção em contrário, os documentos a que nos referimos em seguida constam desta pasta.

185 Ofício n.º 136 de 24/7/1950.

186 Ofício n.º 19, de 29/02/1956.

187 Ofício n.º 73, de 26/05/1956.

188 Outubro de 1963.

Sr. C. W. Jenks, informara que teria grande alcance político a possibilidade de ratificação pelo Governo português da Convenção n.º 98. O autor junta o estudo efectuado em Julho de 1950 e faz o historial desde então, sugerindo que o Centro de Estudos Sociais e Corporativos se pronunciasse sobre a possibilidade de ratificação, bem como o Ministério do Ultramar. O Ministro Gonçalves de Proença despacha favoravelmente, seguindo ofício¹⁸⁹ para parecer sobre as províncias ultramarinas para o Ministério respectivo. Não vindo resposta, insiste o MCPS em Março através de novo ofício¹⁹⁰; entretanto sabemos, por nota escrita no processo, que terá existido conversa telefónica entre os Ministros das duas pastas sobre este assunto. A resposta¹⁹¹ vem, informando não haver inconveniente na ratificação e solicitando urgência: “a razão da urgência na referida ratificação resulta de uma conversa telefónica havida acerca deste assunto com um alto funcionário do BIT, o qual, a título muito reservado, esclareceu que seria muito conveniente a ratificação da Convenção n.º 98 pelo nosso País, afim de se evitar com esse facto, no decurso da próxima sessão da Conferência a repetição – no que se refere a Portugal – do sucedido com a República da África do Sul na sessão do ano transacto.”¹⁹²

Em 8 de Abril o Serviço de Relações Internacionais do MCPS elabora informação detalhada sobre a Convenção e o historial das diligências para a sua ratificação. O Ministro concorda, pelo que segue ofício¹⁹³ do MCPS dirigido ao MNE defendendo as vantagens da ratificação, remetendo a versão portuguesa do texto da Convenção e sublinhando a relevância e empenho do BIT na ratificação por Portugal da Convenção em causa.

Ainda em Abril¹⁹⁴, o Ministério do Ultramar, através do Gabinete dos Negócios Políticos, pressiona o MCPS quanto à urgência da ratificação, dando conhecimento do teor de cartas pessoais do Subdirector Geral do BIT, C. W. Jenks dirigidas ao Dr. Ribeiro da Cunha sobre este assunto. A preocupação era na Conferência de Junho haver notícias sobre a ratificação por Portugal da convenção n.º 98:

189 Ofício n.º 273, de 26/11/1963.

190 Ofício n.º 83, de 14/3/1964.

191 Ofício n.º 1679, de 7/4/1964.

192 Abandonou a Conferência, perante as críticas que lhe foram dirigidas.

193 Ofício n.º 98, de 15/4/1964.

194 Ofícios n.º 1809 e 1938, de 15 e 23/4/1964.

“É muito boa notícia a decisão de ratificação da convenção n.º 98. Trataremos esta informação como confidencial até que nos diga que a podemos usar. Como os passos a seguir antes do depósito de um instrumento de ratificação demoram um certo tempo e se não estiverem completos até 1 de Junho, uma carta do Ministério dos Negócios Estrangeiros como a que sugeri poderia ajudar, mas o impacto psicológico de uma tal carta, é consideravelmente menor que o depósito de um instrumento de ratificação, e eu espero que seja possível seguir todos os passos possíveis para que tenhamos o instrumento de ratificação aqui até aquela data.”¹⁹⁵

O processo subsequente foi muito rápido, tendo ficado concluído a tempo da conferência de Junho, uma vez que a aprovação para ratificação foi publicada em 12 de Junho no Diário do Governo¹⁹⁶.

Sabemos que as ratificações, sobretudo as que incidiam sobre convenções de natureza política, surtiam “bom efeito” junto da OIT, num contexto hostil à natureza do regime político português e às suas posições coloniais, e como tal eram encaradas pelo país. Mas como foi possível cindir as convenções sobre liberdade sindical, assumindo a impossibilidade de ratificação da convenção n.º 87 e prosseguindo com a convenção n.º 98? A propósito desta convenção, naturalmente antes da sua ratificação, existe um relatório¹⁹⁷ elaborado ao abrigo do art.º 19 (convenções não ratificadas), referente ao período que terminou em 31 de Dezembro de 1957, que nos esclarece sobre a interpretação feita pelo Governo português.

Recorde-se que, muito sinteticamente, a convenção n.º 87 determina o direito de criação, pelos trabalhadores e empregadores, das organizações que considerem convenientes e de se filiarem nas que entenderem, sendo livres de elaborarem estatutos, organizar actividades e constituir direcção, sem interferência das autoridades públicas, o que colidia claramente com o sistema sindical português, como vimos. A convenção n.º 98 é complementar, mas, de certo modo instrumental, porque “determina que os trabalhadores devem beneficiar de protecção adequada contra todos os actos de discriminação que tendam a lesar a liberdade sindical em matéria de emprego, aplicando-se tal protecção nomeadamente a actos que tenham por fim subordinar o emprego do trabalhador à condição de ele não estar filiado num sindicato ou que deixe de fazer parte de um sindicato, ou despedir o trabalhador, ou causar-lhe prejuízo, por motivo de filiação sindical ou de participação em actividades sindicais fora das horas de trabalho ou, com o consentimento do patrão, durante as horas de trabalho.”

195 Carta pessoal de W. Jenks a Ribeiro da Cunha, datada de 15/4/1964.

196 Decreto-lei n.º 45 758. A extensão ao Ultramar foi feita através da portaria n.º 20 650 de 26 de Junho seguinte.

197 MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenções não ratificadas – convenção n.º 98.

Ora o que sucede é que o Governo integra as normas da convenção n.º 98 no sistema sindical instituído em Portugal, num jogo de normas que formalmente respeita as disposições da convenção, mas esquece o “princípio da unicidade que caracteriza o regime português de organização sindical” e também que esta convenção é complementar da convenção n.º 87 e que a leitura de ambas deve ser feita em conjunto. No fundo, onde se lê “liberdade sindical” na Convenção n.º 98, o Governo lê liberdade de pertencer ou não ao sindicato único, comprometido com o poder instituído, e defende a legitimidade das suas posições partindo deste pressuposto.

Esta posição emerge com clareza do referido relatório feito ao abrigo do art.º 19. O Governo declara que “tem sido dado cumprimento às disposições sobre o direito de associação da negociação colectiva” e que “a legislação nacional nesta matéria não colide com o espírito e a letra da convenção, tendo sido submetida às autoridades competentes com o fim de se estudar a possibilidade de uma eventual ratificação”. Considera que o trabalhador “é livre de se filiar ou não no sindicato da sua profissão” e que existe a impossibilidade legal¹⁹⁸ “para o patrão de prejudicar o operário ou empregado em razão da sua actividade sindical”. Afirmar também que boa parte dos conteúdos dos contratos de trabalho era ajustada através das convenções colectivas de trabalho, que obrigavam as empresas e os trabalhadores do ramo, estivessem ou não inscritos nos grémios ou sindicatos respectivos, instrumentos que apenas obedeciam aos limites legais¹⁹⁹.

Este entendimento, veiculado em 1958, esteve na base do processo de ratificação a que já aludimos e na base do teor dos relatórios elaborados²⁰⁰ pelo Governo português, subsequentes à ratificação, a partir de 1966. No primeiro documento enviado, o Governo afirma que “o direito de organização e de negociação colectiva emerge das leis fundamentais da Nação, Constituição e Estatuto do Trabalho Nacional”, bem como da conjugação da demais legislação referida, estando perfeitamente plasmadas no ordenamento jurídico nacional as disposições da Convenção. Relativamente ao incremento da negociação colectiva, preco-

198 Decreto n.º 31 280, de 22 de Maio de 1940. Determina sanções para a entidade patronal que despeça, suspenda ou castigue um trabalhador “por ser dirigente dum organismo sindical, ou por efeito de acção que nessa qualidade tenha exercido.”

199 Decreto-lei n.º 36 173, de 6 de Março de 1947. Define os limites em que se pode exercer a liberdade contratual dos outorgantes, ressalvando a observância das leis de protecção dos trabalhadores que devem ser consideradas de interesse e ordem pública.

200 MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenção n.º 98.

nizado pela Convenção, o Governo refere que não foram “tomadas quaisquer medidas para promover o maior desenvolvimento e utilização dos processos de negociação colectiva, ou para proteger esse direito”, isto porque não se tornava necessário tomar estas medidas:

“Com efeito a tradição da negociação colectiva das condições de emprego e remuneração no Portugal Metropolitano é habitual e corrente desde 1933, sendo lícito afirmar-se que tal prática está perfeitamente institucionalizada, constituindo mesmo uma das expressões mais genuínas e significativas da autenticidade representativa das organizações de patrões e trabalhadores, expressando o poder normativo desses grupos sociais.”

Quanto ao enquadramento constitucional e legal da contratação colectiva, prática corrente, segundo o governo: “relativamente aos sectores secundário e terciário a generalidade das actividades estão abrangidas por convenções colectivas. Quanto ao sector primário a cobertura não é ainda tão densa”. Quanto aos funcionários públicos, dispunha o Estatuto do Trabalho Nacional que lhes é vedado constituírem-se em sindicatos porque “são considerados ao serviço da colectividade e não de qualquer partido ou organização de interesses particulares”. A convenção não se aplicava a esta categoria de trabalhadores, pelo que neste ponto não existe qualquer colisão. As Forças Armadas e a polícia, por seu turno, também estavam legalmente impedidas de se associarem.

A Comissão de Peritos interveio por diversas vezes²⁰¹ a partir do envio do primeiro relatório por parte de Portugal. As questões levantadas prendem-se com a inexistência de normas que protejam os trabalhadores relativamente a discriminação por fazerem ou não fazerem parte de sindicatos²⁰²; falta de protecção dos sindicatos contra actos de ingerência por parte de organismos externos, designadamente por parte do Estado; com o papel do Governo na elaboração das convenções colectivas e sua verificação antes de entrarem em vigor; quanto aos funcionários públicos, com a interdição de constituição de sindicatos por parte dos funcionários públicos que, segundo a OIT, abrange apenas os que trabalham em funções próprias da administração do Estado (actividades de soberania, forças de segurança) e não todos os que se encontram ao serviço do Estado, que era o entendimento do Governo português.

201 MTSS/Arquivo OIT. Pasta observações e pedidos directos – convenção n.º 98. Existem pedidos directos em 1967, 1969, 1972, 1973 e 1974.

202 Excluindo os dirigentes sindicais que estariam protegido pelo já referido decreto-lei n.º 31 280.

O relatório relativo ao biénio 1966/1968, mais do que prestar novas informações, constitui uma longa resposta à Comissão de Peritos. Quanto à participação dos serviços públicos na negociação e redacção das convenções é visto como um papel de “auxílio” ou “activador” do Estado: “uma actuação de mediação ou pré-conciliação que em nada contraria os princípios fundamentais de liberdade de negociação colectiva, pois as partes são completamente soberanas no tocante à faculdade de outorgarem ou não outorgarem as convenções colectivas”. Por outro lado, a homologação dos instrumentos de regulação laboral por parte do Ministro das Corporações deve também ser entendida como um mero controlo de legalidade, não contrário às disposições da Convenção. Também aqui onde os peritos vêem um sistema de negociação colectiva controlado pelo Estado, o Governo lê uma ampla liberdade negocial, dentro do espírito da Convenção.

Em termos de legislação, nos anos seguintes, correspondendo ao movimento generalizado de actualização da legislação do início do Estado Novo, foram publicados, conforme atrás referimos no ponto sobre o quadro jurídico nacional, os decretos-leis n.º 49 058, de 1969, sobre legislação sindical – que revogou parcialmente o decreto-lei n.º 23 050, de 1933, – e n.º 49 212, também de 1969, que revogando o decreto-lei n.º 36 173, de 6 de Março de 1947, regula e uniformiza a estrutura das convenções colectivas de trabalho e a forma da sua elaboração e publicação e ainda o decreto-lei n.º 492/70, de 22/10, que o alterou em parte, mas que não eliminaram a participação do Governo na fixação dos conteúdos das convenções colectivas e a autorização prévia à sua entrada em vigor.

No relatório referente ao período de 1968 a 1970 é dado conhecimento à OIT da alteração legislativa que acabamos de mencionar e apresenta-se também resposta aos pedidos dos peritos. Face à observação da Comissão sobre a legislação portuguesa não conter normas que garantam expressamente aos trabalhadores o direito de inscrição num sindicato, a conclusão é: “a lei contém hoje normas que garantem expressamente aos trabalhadores o direito de inscrição num sindicato e esse direito está rodeado das garantias suficientes para poder ser efectivamente usufruído” e “os trabalhadores, simples aderentes ou sócios de um sindicato exercem um direito que lhes é reconhecido por lei e, assim, não podem ser despedidos ou sofrer qualquer prejuízo pelo facto de o exercerem”.

Outra observação prende-se com a colaboração prestada pelos organismos oficiais “na elaboração das convenções colectivas orientando as negociações e a redacção das cláusulas”. O governo esclarece que o novo decreto-lei n.º 49 212 reformulou a expressão utilizada

anteriormente, estando-se agora claramente, em caso de colaboração dos organismos oficiais, perante a assistência técnica admitida pela Comissão de Peritos. Quanto à homologação ministerial, tem uma função de fiscalização sucessiva de possíveis irregularidades ou iniquidades, à semelhança do que ocorre em outras legislações estrangeiras.

Não houve mais nenhum relatório enviado até à mudança de regime, uma vez que o de 1970/71 não foi elaborado, facto que a OIT lamenta e o relatório referente ao período de 1971 a 1974 foi elaborado no final desse ano. Nesse documento, para além da nota explicativa sobre o processo revolucionário em curso, o governo esclarece que, no período, foram publicados os decretos-lei n.ºs 196/72, de 12 de Junho e 698/73, de 27 de Dezembro, que dispõem sobre negociação colectiva, mas não sobre matéria abrangida pela Convenção e também a lei n.º 3/74, de 14 de Maio, que aprova o Programa do Movimento das Forças Armadas, onde se garante a liberdade sindical e o decreto-lei n.º 203/74, de 15 de Maio, que revoga o Estatuto do Trabalho Nacional, garante a liberdade sindical dos trabalhadores e do patronato, estabelece mecanismos de conciliação nos conflitos laborais e regulamenta o direito de associação do funcionalismo público.

É neste quadro, definido pelas directrizes do novo regime, que devem ser entendidas as respostas à Comissão de Peritos, formuladas anteriormente. A Comissão entende que, não obstante a existência das disposições legais já referidas em anteriores relatórios, seria conveniente introduzir na legislação normas ainda mais precisas para proteger os trabalhadores contra os actos de discriminação anti-sindical; o Governo refere que não deixará de ter em conta as observações formuladas na alteração da legislação em curso. Quanto à homologação ministerial das convenções, sugere a Comissão que a mesma seja substituída por uma apreciação feita por um organismo consultivo apropriado, com representantes dos patrões e dos trabalhadores; o Governo informa que, ainda que não tenha havido revogação formal, na prática, a homologação foi substituída pela simples ordem de publicação no boletim do Ministério do Trabalho.

A convenção n.º 135

A convenção n.º 135 foi aprovada em 1971 e visa proteger os representantes dos trabalhadores. Tendo sido adoptada pela OIT numa fase final do regime português, não dispomos de qualquer informação sobre a intenção de ratificação desta convenção até 1974.

Acabámos de analisar a situação de Portugal face às convenções existentes em matéria de liberdade de associação e negociação colectiva. Quanto à convenção n.º 87, como vimos, a impossibilidade de ratificação era assumida pelo regime, pelo que apenas dispomos de relatórios do Governo elaborados com base no art.º 19 (convenções não ratificadas); já quanto à convenção n.º 98, tendo sido ratificada, dispomos de mais elementos, como sejam os relatórios anuais elaborados pelo Governo ao abrigo do art.º 22 e toda a documentação produzida através dos mecanismos de controlo normal de aplicação das normas (Comissão para a aplicação das normas e Comissão de Peritos).

No entanto, a importância concedida pela OIT a este tema determinou a criação, em 1951, da Comissão de investigação e de conciliação e do Comité da liberdade sindical, entidades que estão para além dos procedimentos normais de controlo de aplicação das normas e que servem para examinar as queixas relativas à liberdade sindical, independentemente da existência ou não de ratificação das convenções sobre a matéria por parte de cada país. Vejamos agora, sumariamente, as queixas que foram apresentadas contra Portugal em matéria de liberdade sindical.

As queixas contra Portugal em matéria de liberdade sindical²⁰³

No caso de Portugal, houve cinco queixas apresentadas ao Comité da liberdade sindical, a partir de 1961, a saber:

Caso n.º 266 – Queixa contra Portugal pela falta de liberdade sindical feita pela CISL²⁰⁴ – Confederação Internacional de Sindicatos Livres, 1961.

203 As queixas contra Portugal apresentadas ao Comité da liberdade sindical encontram-se arquivadas separadamente no MTSS/Arquivo OIT e correspondem a um *corpus* significativo. O caso n.º 266 reporta-se à primeira queixa apresentada, em 1961, e perdura até aos anos 1970; ocupa 8 grandes pastas. Cada um dos outros quatro casos, de menor abrangência, corresponde a uma pasta cada. O estudo pormenorizado destas queixas e de toda a documentação existente excede os propósitos deste trabalho; limitar-nos-emos a mencionar o teor de cada queixa e os momentos mais significativos de cada um dos processos, esperando possa servir de ponto de partida para outros estudos e investigações. Salvo indicação em contrário os documentos analisados relativos às queixas encontram-se no MTSS/ Arquivo OIT, nas pastas respeitantes a cada queixa.

204 Nasce em 1949, por cisão da Federação Sindical Mundial (FSM), por ocasião do início da guerra-fria. Trata-se da confederação de maior expressão numérica em termos de organizações sindicais e trabalhadores envolvidos, reunindo entre outras a AFL – CIO American Federation of Labour – Congress of Industrial Organization, a grande central sindical dos EUA, a TUC – Trade Union Congress inglesa, a CISL – Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori, a LO – Landsorganisationen i Sverige sueca, a DGB – Deutsche Gewerkschaftsbund alemã.

Caso n.º 370 – Queixa da FSM²⁰⁵ – Federação Sindical Mundial contra o Governo português, 1963.

Caso n.º 647 – Queixa da CMT²⁰⁶ – Confederação Mundial do Trabalho contra Portugal – 1970.

Caso n.º 654 – Queixa da CISL – Confederação Internacional dos Sindicatos Livres, FSM – Federação Sindical Mundial e CMT – Confederação Mundial do Trabalho contra o Governo português, 1970/71.

Caso n.º 666 – Queixas da CMT – Confederação Mundial do Trabalho, da CISL – Confederação Internacional dos Sindicatos Livres e da FSM – Federação Sindical Mundial contra o Governo português, 1971.

O CASO N.º 266 (1961)

A queixa da CISL, apresentada em 1961, que deu origem ao caso n.º 266 é a de maior abrangência temática – visa, em geral, a falta de liberdade sindical em Portugal e territórios ultramarinos – e temporal – perdura até aos anos 1970. Vejamos agora os termos da queixa apresentada em 23 de Maio de 1961 pela Confederação Internacional dos Sindicatos Livres ao Director-geral da OIT, com pedido de submissão ao Comité da liberdade sindical.

A Confederação refere que Portugal não ratificou as convenções n.ºs 87 e 98, mas que “apesar dessa situação deve denunciar as disposições da legislação sindical portuguesa que são contrárias ao espírito e à letra das referidas convenções”, o que se enquadrava nas atribuições do Comité da liberdade sindical, que escrutinava a prática dos países membros para além da ratificação das convenções. Fazendo menção ao quadro legislativo de 1933/34, a CISL resume “a legislação sindical que limita a liberdade sindical em Portugal”:

“- A legislação sindical portuguesa só reconhece como organismo de direito público um só sindicato por categoria profissional e por distrito.

205 Nasce em Setembro de 1945, por iniciativa dos sindicatos dos países vencedores da II Guerra Mundial. A partir de 1949 porém há uma cisão de que nasce a CISL, ficando na FSM apenas os sindicatos de tendência comunista (os outros transferem-se para a recém-criada CISL e os sindicatos de inspiração cristã organizam-se na CISC).

206 Esta organização nasce em 1920, na Haia, sob a designação Confederação Internacional dos Sindicatos Cristãos (CISC), inspirada pelos valores fundamentais do humanismo cristão. Mudanças profundas introduzidas em 1968 levam à transformação desta organização sindical internacional, que toma o nome actual de Confederação Mundial do Trabalho (CMT).

- Os regulamentos e estatutos das organizações sindicais devem ser aprovados pelo Ministro das Corporações, o que lhes confere existência legal.
- A lei prevê que os estatutos dos sindicatos devem conter um compromisso de respeitar os princípios e os fins da comunidade nacional, a renúncia expressa a qualquer forma de actividade, interna ou externa, contrária aos interesses da Nação portuguesa, um reconhecimento de que o sindicato constitui um factor de cooperação activa com todos os outros factores da economia nacional e consequentemente uma renúncia à luta de classes.
- Quando o sindicato solicita a aprovação de novos estatutos, ou modificação dos existentes, o pedido deve ser submetido ao Ministro das Corporações, acompanhado de relatório do Instituto Nacional do Trabalho e da previdência, indicando se os estatutos estão em condições de ser aprovados ou se têm de ser introduzidas modificações.
- Cada sindicato é dirigido por um comité de direcção composto por cinco membros. A eleição do comité deve ser homologada pelo Ministro das Corporações (...). Se o sindicato se afasta dos fins para que foi criado, se não fornece informação solicitada pelos organismos públicos, se suscita ou encoraja greves ou suspensões de actividade, pode ser dissolvido (...).
- (...) Os sindicatos não podem filiar-se em organizações internacionais. Não podem fazer-se representar em manifestações ou congressos internacionais sem autorização do Governo (...).
- Os delegados do INTP colaboram na elaboração das convenções colectivas, dirigindo as negociações (...). Finalmente, a convenção deve ser homologada pelo Ministro das Corporações.
- O decreto-lei n.º 23 870, de 18 de Maio de 1934, proíbe as greves e os lock-out e define as penas aplicáveis às pessoas acusadas de tais crimes. Apesar disso, movimentos grevistas de importância diversa surgiram de tempos a tempos. Estas greves são sempre severamente reprimidas pelas autoridades. Citemos como exemplo que entre os meses de Outubro de 1959 e Fevereiro de 1960 pelo menos 48 trabalhadores foram condenados por delitos de greve a penas de prisão de cinco meses a cinco anos e que, em 7 de Abril de 1961, catorze operários foram condenados a três meses de prisão e à suspensão dos seus direitos políticos durante três anos por terem provocado uma greve em Abril de 1960 nas minas de pirite de Aljustrel, na província do Alentejo, no sul de Portugal. Como estes catorze operários já tinham passado um ano na prisão, foram soltos após julgamento.”

Segue-se uma longa caracterização da situação nas colónias e um conjunto de pedidos ao Conselho de Administração sobre a situação portuguesa. O primeiro, genérico, é de que se chame a atenção do Governo sobre a contradição entre a legislação vigente em Portugal e o princípio da liberdade sindical consagrado na Constituição da OIT, no seu Preâmbulo, na Declaração de Filadélfia e nas convenções n.ºs 87 e 98.

Segue-se o pedido de que se faça um apelo para a alteração da legislação, de modo a compatibilizá-la com o referido princípio, e dela resulte que:

- “- Todos os trabalhadores, sem qualquer distinção, devam ter o direito, sem autorização prévia, de constituir organizações ao seu critério, e também de se filiarem nestas organizações;
- Estas organizações deverão ter o direito de elaborar os seus estatutos, de eleger livremente os seus representantes, de organizar a sua gestão e actividade, de formular o seu programa de

acção; as autoridades públicas devem abster-se de qualquer intervenção com vista a limitar este direito ou entravar o seu exercício;

- Estas organizações não devam estar sujeitas à dissolução ou à suspensão por via administrativa;

- Nenhum prejuízo possa ter um trabalhador por estar filiado num sindicato ou por participar em actividades sindicais

- Devam ser tomadas medidas para encorajar e promover o desenvolvimento e utilização mais amplas de procedimentos de negociação voluntária de convenções colectivas.”

Finalmente, pede-se a intervenção do Conselho de Administração para chamar a atenção do Governo português para o facto de o direito de greve – não contemplado nas convenções – ser geralmente admitido como uma parte integrante do direito dos trabalhadores e das suas organizações para a defesa dos seus interesses; para a necessidade da extensão aos territórios ultramarinos da legislação sindical a produzir e ainda para a necessidade de ratificação das convenções sobre liberdade sindical.

O Governo português foi notificado desta queixa por ofício²⁰⁷ do Subdirector-geral C.W. Jenks dirigido ao Ministro dos Negócios Estrangeiros. Quem organiza a resposta portuguesa é o Ministério das Corporações, notificado²⁰⁸ pelo MNE. A proposta do documento de resposta, datada de 10 de Agosto, é lida e alterada pelo punho do Presidente do Conselho, Oliveira Salazar, o que ilustra a importância que lhe foi atribuída. Trata-se de um longo documento, de 17 páginas, que rebate a queixa apresentada, e do qual daremos nota muito brevemente.

Em primeiro lugar, o Governo entende que, não tendo ratificado a convenção n.º 87, não está obrigado a observá-la. Segue-se a explicação do conceito português de liberdade sindical, que colide com o de pluralidade sindical da OIT, usando-se os mesmos argumentos do representante governamental português na Conferência de 1948, cuja intervenção se transcreve. Acrescenta-se que, para além das questões conceptuais, há duas razões de ordem prática que vêm reforçar a posição portuguesa: “o condicionalismo internacional e a necessidade de uma adequada defesa anti-comunista”. Em terceiro lugar, questiona o Governo que o Comité actue em função das queixas recebidas face à legislação e não face a factos que possam “pôr em causa a liberdade de actuação dos sindicatos”, o que considera uma prática discriminatória.

207 Ofício referência TUR. 1-51 (A), datado de 6/6/1961.

208 Ofício de 15/6/1961.

Quanto às questões legais em concreto, a existência de um sindicato único é justificada pelo Governo com a argumentação conhecida de que não constitui uma limitação ou coarctação de direitos de acção sindical, mas “representa a contrapartida necessária duma valorização política das associações de trabalhadores chamadas a intervir nos mais elevados planos da estrutura nacional”, referindo que há outros países no regime de sindicato único. A necessidade de aprovação prévia dos estatutos por parte do Ministro das Corporações é apresentada como uma mera verificação de legalidade, equiparável à formalidade do registo prévio, existente noutros ordenamentos jurídicos. A afirmação do respeito pelos princípios e finalidades da colectividade nacional e a renúncia a actividades contra os interesses da nação entendem-se como compreensíveis e não constituindo ameaça à liberdade sindical; quanto ao repúdio da luta de classes, considera-se que a harmonia social é o “resultado que por toda a parte se pretende alcançar através das diversas formas encontradas pela resolução pacífica dos conflitos do trabalho. Por isso, fora da dinâmica comunista, não se vê, tão pouco, que a afirmação desse princípio afecta a liberdade dos Sindicatos portugueses”.

Sobre a intervenção pública na vida sindical, considera-se que, quanto à homologação das direcções dos sindicatos por parte do Ministro das Corporações, tem uma dupla finalidade: verificação da regularidade do processo eleitoral e “impedir que os sindicatos possam vir a ser dominados pelo partido comunista – que não tem existência legal – ou por outros grupos que se proponham atentar contra os princípios constitucionais, ou utilizar a força para a obtenção de fins políticos”. Quanto à nomeação de comissões administrativas, entende-se que se trata de uma faculdade para evitar a irregularidade da vida administrativa dos sindicatos, usada a título excepcional e com carácter temporário. Quanto à possibilidade de ser retirada a aprovação dos estatutos dos sindicatos que se desviarem dos seus fins, não os cumprirem, não prestarem as informações solicitadas ou ainda promoverem ou auxiliarem greves ou suspensões de actividade, refere-se que os sindicatos “têm de enquadrar-se dentro de certo condicionalismo estabelecido na lei, não devem, depois de constituídos, furtar-se aos mesmos princípios”, podendo das decisões do Governo haver recurso para os tribunais, esclarecendo-se que “já sucedeu o tribunal dar provimento ao recurso, continuando a subsistir o sindicato”. Finalmente, quanto à colaboração dos funcionários do INTP na elaboração das convenções e dirigindo as negociações a elas conducentes, à revisão por aquele Instituto dos projectos de convenções e à homologação ministerial das mesmas convenções, entende-se que “organismos de trabalhadores e de patrões gozam da maior liberdade na negociação”; que a intervenção do INTP tem “um carácter esclarecedor e

conciliatório”, sendo que a experiência de todos os dias revela que a colaboração por esta forma prestada é a todos os títulos da maior utilidade”; que a intervenção ministerial tem “apenas em vista a salvaguarda dos interesses superiores da economia nacional, interesses que tem evidentemente de condicionar”.

A propósito da proibição de filiação dos sindicatos em organismos de carácter internacional e da participação em manifestações ou congressos internacionais sem autorização do Governo, considera-se que se trata de uma limitação, “também posta em prática noutros países”, acrescentando que seria “contraditório que no domínio interno se procurem evitar infiltrações anti-nacionais e internacionalmente se permita a filiação em organismos que a tal possam conduzir”.

Sobre a interdição da greve e *lock-out*, o Governo defende-se com a não existência de orientações sobre a matéria nas convenções, o que era uma realidade, mas acrescenta que “a legislação portuguesa prevê meios pacíficos para resolução dos conflitos de trabalho, meios que têm sido postos sistematicamente em prática, estando neste momento em estudo a publicação de disposições complementares capazes de dar ainda garantias mais eficazes aos trabalhadores nas suas reivindicações sociais”. Alude-se, neste ponto, como em vários outros documentos a uma alteração da legislação sindical que veio a concretizar-se no final da década, sem o alcance, porém, que alguns dos protagonistas de então parecem antever.

O Comité da liberdade sindical analisou este Caso em Maio de 1962 (32.^a sessão), tendo submetido um relatório ao Conselho de Administração, que foi aprovado em Junho do mesmo ano (152.^a sessão). No ano seguinte, o Comité voltou a analisar o caso, em Maio (35.^a sessão), produzindo novo relatório, aprovado na sessão do Conselho de Administração de Junho (155.^a sessão), que, no que diz respeito às greves, recomenda:

- “- Registrar a declaração do Governo sobre estar em estudo a adopção de disposições complementares para conceder garantias mais eficazes aos trabalhadores;
- Chamar a atenção do Governo sobre o direito à greve ser um meio legítimo de defesa dos interesses dos trabalhadores e suas organizações e para o facto de, havendo restrição às greves, dever existir procedimentos de conciliação e um sistema de arbitragem independente e imparcial;
- Chamar a atenção do Governo para o facto de a perda de direitos políticos, que resulta da condenação por delito de greve, impede o trabalhador de aderir ou ser eleito para um cargo sindical, o que colide com os princípios básicos da liberdade sindical.”

Estas conclusões, que resumidamente apontámos, foram levadas ao conhecimento do Governo português em 7 de Junho de 1963, que respondeu em 28 de Janeiro de 1964, informando que tomou boa nota das recomendações do Comité e que não deixará de as tomar em conta na reforma da legislação nacional do trabalho, que está a estudar em colaboração com as organizações patronais e operárias do país. Nesta sequência, o Comité recomendou ao Conselho de Administração que tomasse nota da declaração do Governo e que lhe solicitasse ser mantido ao corrente da evolução da situação em Portugal.

Em Junho de 1964, na 159.^a sessão do Conselho de Administração, volta à ordem de trabalhos o Caso n.º 266, sem conclusões. Apesar da insistência veemente²⁰⁹ da OIT, a verdade é que a informação prestada por Portugal é nenhuma ou insuficiente, o que leva ao sucessivo adiamento do tratamento do assunto nas sessões do Comité de liberdade sindical. A consciência deste facto levou à solicitação de parecer por parte da Secretaria-geral do Ministério das Corporações ao Centro de Estudos Sociais e Corporativos para preparação da resposta. O teor deste longo parecer²¹⁰ incide sobre o novo regime do contrato de trabalho²¹¹, legislação que pouco ou nada tinha a ver com a falta de liberdade sindical que era objecto da queixa da CISL, e sobre “as alterações que se espera venham a ser, muito em breve, introduzidas na estrutura da organização corporativa portuguesa”, essas sim relevantes, mas então ainda em projecto.

Para além das propostas de alteração da legislação sindical portuguesa, que viriam a ser consagradas em lei cerca de três anos depois, pelo decreto-lei n.º 49 058, este parecer do Centro de Estudos Sociais e Corporativos aponta para uma mudança no sistema, cujo objectivo seria ir ao encontro dos propósitos da convenção n.º 87:

“O progresso social verificado em Portugal ao longo dos últimos anos, com a redução do analfabetismo e o aumento do nível cultural dos trabalhadores (...) está na base da corrente renovadora da Organização Corporativa Portuguesa.

O objectivo último da referida tendência é alcançar uma liberdade de organização e de eleição de representantes, preconizada pela convenção n.º 87 da OIT sobre a liberdade sindical e a protecção do direito sindical, de maneira a entregar nas mãos dos trabalhadores todos os problemas que devam ser resolvidos por via corporativa.

209 Vejam-se, por exemplo, ofícios datados de 17/12/1966 e 2/2/1967 dirigidos pelo Director-geral dos Negócios Económicos e Consulares do MNE ao Secretário-geral do Ministério das Corporações.

210 Documento datado de 4/10/1966, subscrito por Óscar Monteiro.

211 Decreto-lei n.º 47 032, de 27/5/1966.

A prudência impõe, no entanto, que não se passe bruscamente do procedimento actual para o desejado. Só é possível confiar a gestão dos organismos corporativos exclusivamente aos trabalhadores decorrido um lapso de tempo considerado indispensável para a preparação prévia dos mesmos.

Por isso, os projectos em questão inclinaram-se no sentido de adoptar uma solução de compromisso, a título provisório, que, sem pôr totalmente de parte o sistema vigente, concede aos organismos representativos dos trabalhadores a possibilidade de evoluir no sentido da auto-suficiência.”

Da troca de correspondência interna, entre ministérios e externa, com a OIT, percebe-se um impasse na solução do caso, que se arrasta durante anos. Um Apontamento²¹² subscrito pelo Chefe do Serviço de Relações Internacionais do Ministério das Corporações, que faz uma síntese do processo, adianta:

“Da leitura do processo vê-se que o Comité da liberdade sindical, adiando continuamente a solução do caso, entende não serem satisfatórios os esclarecimentos dados até ao presente pelo nosso Governo.”

A OIT insistentemente solicita informações sobre a queixa apresentada pela CISL para serem presentes ao Comité da liberdade sindical. Todavia, tais informações ou não seguem, de todo, ou são consideradas exíguas e não conduzindo ao encerramento do contencioso.

Na sequência da publicação dos decretos-leis n.ºs 49 058, em Junho de 1969, e 49 212, em Agosto seguinte, o Comité da liberdade sindical elabora um relatório²¹³ sobre o caso n.º 266. A análise é profunda e muito detalhada, acentuando, em síntese, que, apesar das alterações recentes, continua a haver uma interferência permanente do Estado e do Governo na vida sindical e na negociação colectiva, inaceitável à luz dos princípios e normas da OIT.

O Governo português rebateu o relatório em 1 de Maio de 1970. Nessa sequência, e da publicação do decreto-lei n.º 492/70, o caso volta à análise do Comité, dando lugar ao relatório²¹⁴ n.º 125, de 1971, último documento produzido pela OIT sobre este assunto antes da mudança de regime. Apesar das alterações legais e das justificações apresentadas por Portugal, o Comité é muito crítico sobre a situação vivida no país, não se antevendo qualquer possibilidade de encerramento do caso da queixa da CISL sem modificações estruturais, na época imprevisíveis.

212 Documento de 31/10/1966.

213 Consultar <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd>. Relatório n.º 113, datado de 25/2/1970.

214 Vide *Bulletin officiel du BIT*, vol. LIV, 1971, n.º 4, p. 48 a 56.

A observação de fundo do Governo português já aparecia na primeira resposta dada ao Comité, em 1961, e prende-se com o facto de não ter ratificado a convenção n.º 87, guiando-se apenas pelos princípios gerais da Declaração de Filadélfia, considerando que não deve ser escrutinado, por isso, por incumprimento da convenção. O Comité considera um mal-entendido esta posição, já que não acusa o país de violar obrigações internacionais formais decorrentes de convenções ratificadas, mas sim tem vindo a “apreciar uma situação de facto e de direito e a indicar medidas que deveriam ser tomadas para que a liberdade sindical seja plenamente respeitada em Portugal, fundamentando-se para o fazer sobre critérios que emanam dos princípios gerais sobre a matéria”. Acrescenta que a sua acção é guiada pelas normas convencionais, no espírito da Constituição, mas não se trata de escrutinar a aplicação normativa, servindo apenas as normas como “base de comparação quando se trata de examinar uma ou outra alegação”.

Quanto à matéria em discussão, o relatório desenvolve-se por pontos cujas conclusões passamos a sintetizar:

a) Limitação do número de organizações sindicais que podem ser constituídas

Perante as explicações do Governo quanto à participação do INTP na criação de novos organismos sindicais, conclui o Comité que “pode conceber-se que o sistema corporativo vigente em Portugal torna necessária uma certa forma de controlo por parte do INTP para que o sistema instituído possa funcionar (...). Se todos os efeitos do sistema não são necessariamente negativos (em particular quanto à protecção contra os actos de ingerência da parte dos organismos patronais), o Comité verifica, todavia, que a legislação em vigor tem como consequência subordinar a criação de sindicatos a uma autorização prévia de um organismo governamental, o que não está de acordo com os princípios geralmente aceites em matéria de liberdade sindical”. O Governo assume que não tem intenção de modificar a legislação quanto a este ponto, facto que o Comité lamenta.

b) Obrigação de submissão dos estatutos dos sindicatos à aprovação das autoridades

O Governo defende que as organizações profissionais podem elaborar livremente os seus estatutos e que a aprovação por parte do INTP constitui uma formalidade equivalente ao registo noutros países. O Comité considera que se assim é, na prática, deverá então ser alterada a legislação, porquanto faz depender a aprovação dos estatutos pelo INTP da verificação da sua conformidade com os “interesses da economia nacional” e os “interesses económicos e sociais da comunidade”, de acordo com regras do decreto-lei n.º 23 050 ainda em vigor, o que colide com o princípio de que um sindicato deve defender e promover o interesse dos seus membros, não necessariamente coincidentes com o que as autoridades públicas consideram o interesse geral.

c) Restrições colocadas aos sindicatos na eleição dos seus representantes

Tendo havido substituição do sistema de homologação ministerial do resultado das eleições pela verificação prévia das condições de elegibilidade e tornada obrigatória a intervenção judicial em caso de suspensão e destituição de órgãos eleitos, considera o Governo estar de acordo com os princípios de Filadélfia. O Comité considera essencial que, neste quadro, a lei seja alterada em dois sentidos – que as eventuais queixas do INTP junto dos tribunais em matéria

de eleições sindicais não tenham efeito suspensivo, devendo aguardar-se por decisão judicial final para agir; que os critérios para decisão judicial não contemplem “os interesses superiores da nação e do bem comum” quando está em causa a legitimidade do comportamento dos dirigentes sindicais e a sua suspensão ou destituição.

d) Suspensão e dissolução de organizações sindicais por via administrativa

O Governo afirma que, com as alterações legais de 1969, apenas pode haver dissolução de sindicatos por decisão da própria assembleia-geral ou por decisão do Conselho de Ministros, podendo neste caso haver recurso judicial, com efeito suspensivo. O Comité considera que tal respeita os princípios constitucionais da OIT, mas chama a atenção para a necessidade de tal efeito suspensivo ser automático face à apresentação do recurso, não devendo depender de decisão de deferimento por parte do magistrado judicial.

e) Quotizações sindicais obrigatórias

Perante a obrigatoriedade de quotização obrigatória para o sindicato único por parte dos trabalhadores não filiados, o Governo declara que tal não constitui um elemento essencial do sistema corporativo, tendo sido estabelecido durante a II Guerra Mundial em face da situação económica e que apenas foi mantido por razões de ordem prática. Mas o próprio Governo considera que esta quotização obrigatória “pode dar lugar à anulação do princípio da liberdade de filiação sindical”, pelo que o Comité insiste na supressão desta obrigação.

f) Controlo das negociações colectivas e homologação das convenções colectivas por autoridade governamental

O Governo explica que a homologação das convenções colectivas tem por fim verificar o respeito das normas de ordem pública e as normas imperativas de defesa dos trabalhadores, não podendo haver recusa de homologação a não ser se forem violadas regras obrigatórias para as convenções colectivas. Em caso de eventual recusa de homologação há possibilidade de recurso para o Supremo Tribunal Administrativo. O Comité questiona as normas do decreto-lei n.º 49 212 que constituem justo motivo de recusa de homologação, como seja a existência de cláusula “contrária ao direito reservado ao Estado de coordenar e regulamentar a nível superior a vida económica da nação”.

g) Restrição do direito dos sindicatos a filiarem-se em organizações internacionais

Como vimos atrás, a legislação de 1969 substituiu o princípio genérico da proibição da filiação internacional dos sindicatos e da participação em reuniões e outras manifestações internacionais salvo autorização expressa do Governo pela possibilidade dessa filiação e representação, directa ou indirecta, mediante acordo do INTP. O Governo justifica a necessidade de participação do INTP em critérios de coordenação e equilíbrio de representação de interesses. O Comité lamenta a posição do Governo e defende o direito de livre filiação dos sindicatos em organizações internacionais, sem qualquer interferência pública.

h) Interdição das greves de acordo com a legislação portuguesa

O Governo justifica a proibição das greves com a existência em Portugal de mecanismos de conciliação e arbitragem para solução dos conflitos colectivos de trabalho, estabelecendo o decreto-lei n.º 49 212 regras específicas quanto a essa matéria, o que iria ao encontro das regras da OIT. Considera o Comité que o Governo português tem uma interpretação errada, tomando a excepção por regra: “a regra, com efeito, na visão do Comité, é que o direito de greve, exercido para a defesa e promoção dos direitos dos trabalhadores, deverá ser reconhecido aos mesmos e às suas organizações como meio de acção legítimo. Apenas em casos particulares, como os serviços essenciais da função pública, o Comité admitiu que o direito de greve possa não ser reconhecido; e é nesses casos somente que sublinhou que, estando os trabalhadores privados de um meio de acção essencial normalmente ao seu dispor, os procedimentos de conciliação e de arbitragem devem compensar tal privação.” Assim, o Comité insta o Governo a revogar a proibição da realização de greves imposta pelo decreto-lei n.º 23 870.

O Governo português apresenta²¹⁵ novas observações ao BIT, em Abril de 1971, nenhuma delas alterando de substância o argumentário anteriormente utilizado. Não tendo também havido alterações legais relevantes para esta matéria até 1974, o relatório do Comité de liberdade sindical que acabámos de ver é o último documento produzido até à mudança de regime. Este caso, aberto pela queixa da CISL em 1961, é o mais significativo e abrangente do ponto de vista temático e também temporal e o que mais energias mobiliza por parte do Governo português e da OIT. Era também um caso não passível de arquivamento por estarem em disputa valores essenciais de parte a parte. Vejamos agora os outros casos de queixas contra Portugal no âmbito do Comité da liberdade sindical, por ordem cronológica da sua interposição.

CASO N.º 370 (1963)

A queixa que deu origem a este caso foi apresentada pela FSM – Federação Sindical Mundial contra o Governo português em 25 de Outubro de 1963, referindo que, em termos gerais, o simples facto de reclamar liberdade sindical e o direito de prosseguir actividades sindicais constitui, em Portugal, um crime punido por lei e que milhares de democratas portugueses foram condenados a duras penas por greves ou delitos de opinião. Uma centena dentre eles teriam sido condenados a prisão perpétua através da aplicação da lei sobre medidas de segurança, que permite, uma vez cumprida a pena inicial e por simples proposta da polícia política, o prolongamento indefinido, por períodos de três anos, da duração do encarceramento.

Como exemplo destas acusações de carácter geral, a Federação apresenta o caso de Manuel Rodrigues da Silva, operário metalúrgico e dirigente sindical, preso em 1936 por um período de nove anos, sem julgamento, depois preso de novo em 1950 e então, em 1963, ainda preso, depois de 23 anos na prisão, por aplicação da citada lei, ainda que tivesse expiado há muito a pena a que tinha sido condenado em 1950.

Na resposta²¹⁶ o Governo português rejeita liminarmente as acusações gerais e quanto a Rodrigues da Silva afirma que foi um dos três únicos casos em que foi julgado necessário não limitar a três anos a pena acessória infligida a título de medida de segurança, tendo-

215 Ofício do MNE, n.º 155, de 24/4/1971.

216 Datada de 30/5/1964.

-lhe sido imposto seis anos, mas que não os havia totalmente cumprido, uma vez que fora condenado em 5 de Março de 1958 e solto a 8 de Janeiro de 1964.

Este caso teve curta duração, porém foi intenso na troca de informação. O Governo português avança com explicações sobre o percurso penal de Rodrigues da Silva, juntando cópias das decisões judiciais tomadas sobre ele tomadas, referindo que todos os crimes de que fora acusado e pelos quais fora julgado e condenado (detenção, uso e porte de armas proibidas, ou materiais explosivos; crimes contra a segurança do Estado; fabricação de documentos falsificados; uso de um nome falso) eram motivados por actos penalmente condenáveis e alheios à sua actividade sindical. O Comité considera que os textos das sentenças “parecem confirmar” que os actos cometidos não têm a ver com a actividade sindical – embora pareçam ser obviamente políticos e subsidiários de actividades sindicais – e recomenda o seu arquivamento ao Conselho de Administração da OIT, o que acontece em 1966, através do relatório n.º 85.

CASO N.º 647 (1970)

A queixa que motivou a abertura deste processo foi apresentada pela CMT – Confederação Mundial do Trabalho contra Portugal, em 16 de Novembro de 1970, referindo que o trabalhador Carlos Sebastião dos Santos iria ser julgado em 25 de Novembro seguinte, acusado de pertencer a um movimento de oposição e de ter sido um organizador de greves. Sendo estas acusações, por si só, uma ofensa à declaração dos direitos do homem e à liberdade sindical e direitos sindicais, de acordo com a CMT, pede-se a intervenção da OIT para a libertação do trabalhador citado.

A resposta²¹⁷ do Governo vem dizer que as acusações que impendiam sobre o trabalhador não eram as mencionadas pela CMT, mas sim “a participação activa em acção prosseguida por um movimento clandestino e secreto que é orientado e apoiado por uma outra organização ilícita e subversiva cujo objectivo imediato é modificar a Constituição do Estado por métodos violentos e não admitidos pela referida Constituição”, o que constituía crime. No entanto, por julgamento ocorrido em 21 de Dezembro de 1970, esta acusação foi considerada infundada e o arguido libertado. Acrescenta o Governo que o acusado foi defendido

217 Datada de 24 de Maio de 1971.

em condições normais por advogado, que o julgamento foi público e que os direitos do cidadão não foram postos em causa.

Não tendo sido apresentadas informações complementares por parte da CMT, o Comité propôs ao Conselho de Administração o arquivamento do caso, o que ocorre em 1972, pelo relatório²¹⁸ n.º 127.

CASO N.º 654 (1970/71) E CASO N.º 666 (1971)

Estes dois casos resultam de queixas apresentadas pelas mesmas entidades – CISL – Confederação Internacional dos Sindicatos Livres, FSM – Federação Sindical Mundial e CMT – Confederação Mundial do Trabalho –, contra o Governo português e foram tratadas em conjunto, pelo que assim também faremos. O caso n.º 654 refere-se à falta de liberdade sindical especificamente no sector bancário e foi muito mediatizado porque envolveu a prisão de Daniel Cabrita, secretário-geral do Sindicato Nacional dos bancários; o caso n.º 666, de alcance mais genérico, refere-se à repressão de actividades sindicais e à prisão de dirigentes sindicais²¹⁹.

O objecto das queixas, vistas como um todo, prendia-se com a suspensão e destituição de dirigentes sindicais, a designação de comissões administrativas para substituir dirigentes suspensos, o encerramento de sedes sindicais, a limitação do direito de reunião, a proibição de reuniões intersindicais e de negociação colectiva livre. Relacionava-se também com a prisão de vários dirigentes sindicais.

O Governo português foi argumentando com a legalidade dos procedimentos e com o facto de muitas das condutas objecto de condenação exorbitarem das actividades sindicais dos acusados. Certo é que o Comité da liberdade sindical analisou sucessivamente estes casos²²⁰, produzindo relatórios intercalares para o Conselho de Administração, sem contudo chegar a conclusões definitivas.

218 vd. *Bulletin officiel du BIT*, vol. LV, 1972, p. 15-16.

219 Estiveram neste caso Manuel Candeias, Presidente do Sindicato dos operários metalúrgicos de Lisboa, Afonso Rodrigues e José Marcelino, membros da Comissão paritária das Linhas Aéreas Portuguesas, Augusto Rosa e Maria Júlia dos Santos, secretária-geral do Sindicato dos empregados do comércio. José Barreto, no estudo referido retro, aponta a conjuntura em que ocorreram tais detenções e a evolução dos processos respectivos (cf. Barreto, 1990, pp. 97-100).

220 O Caso n.º 654 foi analisado em Maio de 1971; ambos (654 e 666) foram analisados em Fevereiro/Março de 1972 e Novembro do mesmo ano.

A mudança de regime alterou a situação radicalmente, tendo o Governo português comunicado as suas observações ao Comité em 31 de Outubro de 1974. No relatório n.º 149, elaborado aquando da sessão de Fevereiro/Março de 1975, o Comité dá conta ao Conselho de Administração da retirada da queixa por parte da Federação Sindical Mundial²²¹ e da evolução da situação política e social em Portugal, que tornou ultrapassada a matéria objecto das queixas. Este era ainda um relatório intercalar, o relatório final viria mais tarde, mas do ponto de vista do seguimento material das queixas corresponde ao seu encerramento.

4.5. Trabalho infantil

A participação das crianças na actividade económica, sobretudo na agricultura, mas também nas oficinas, foi uma constante ao longo da história e uma realidade que não se questionava. A partir de finais do século XVIII, a construção da ideia de criança, com direitos pelo facto de o ser, veio trazer um novo olhar para esta participação laboral, na medida em que colidia com o espaço de crescimento que o ser-se criança implicava. A escola obrigatória, que se impõe como projecto social a partir da segunda metade do século XIX, torna-se uma instituição central para a construção do Estado-nação e para a consolidação das cidadanias nacionais, e define-se como a principal “concorrente” do trabalho infantil, disputando um espaço anteriormente ocupado por actividades produtivas. Ao mesmo tempo, a emergência do trabalho nas fábricas, pós-revolução industrial, com as difíceis condições a ele associadas, deu visibilidade ao sofrimento dos trabalhadores e, em particular, ao das crianças que nelas maciçamente se ocupavam.

A defesa das condições de vida dos trabalhadores constituiu um pólo aglutinador das lutas sociais, com participação de forças sindicais, patronais, da Igreja Católica, ao longo do século XIX e primeiras décadas do seguinte. A criação de um quadro jurídico que normatizasse as relações laborais estava no centro das discussões. Sucede que, no lento percurso para a criação da legislação de protecção dos trabalhadores era mais fácil gerar consensos quanto às crianças do que quanto aos adultos (Dahlén, s/d, p.5), pelo que as primeiras normas e orientações a surgirem, durante o século XIX, em matéria de protecção laboral versam, justamente, as crianças, seja à escala nacional, seja internacional.

221 Datada de 17 de Dezembro de 1974.

Em Portugal, definem-se regras relativas ao trabalho de menores através dos decretos de 10 de Fevereiro de 1890 e de 14 de Abril de 1891 e do regulamento de 16 de Março de 1893, aplicáveis apenas ao trabalho industrial. O preâmbulo do decreto de 1891 apresenta uma longa justificação para as medidas que então se tomavam e, do ponto de vista das normas internacionais, remete para as conclusões da conferência internacional reunida em Berlim em 1890, que inspiraram a legislação portuguesa. A idade para começar a trabalhar é estabelecida aos 12 anos, podendo iniciar-se a vida laboral aos 10 anos, desde que os trabalhos fossem leves. O trabalho nocturno é vedado às raparigas e permitido aos rapazes, a partir dos 12 anos, dentro de determinadas condições. O trabalho subterrâneo é também vedado às raparigas e autorizado aos rapazes a partir dos 14 anos, em determinadas condições que a lei especifica. Refira-se ainda que a lei não se aplicava a pequenas unidades de natureza familiar, desde que não excedessem 5 trabalhadores, o que exclui da sua aplicação muitas das crianças profissionalmente activas.

Já no período republicano, a lei n.º 297, de Janeiro de 1915, vem introduzir alterações no quadro legal de 1891, que se manteve, todavia, em vigor. Com vista a uma maior protecção dos menores introduz-se maior rigor, na letra da lei, a nível de cumprimento de horário de trabalho, higiene e segurança e controlo administrativo da respectiva prestação de trabalho. No entanto, continua a ser perfeitamente legal trabalhar aos 10 anos completos, desde que se tenha o exame do 1.º grau, compleição física robusta e se ocupe de serviços leves; é legal trabalhar, mesmo sem reunir estas condições, aos 12 anos, desde que não se excedam as 10 horas por dia e as 60 por semana.

O estabelecimento em Portugal de legislação sobre o trabalho infantil, ainda que incipiente nos seus propósitos, vem na sequência de outros países, mais avançados industrialmente, como a Grã-Bretanha, a França ou a Alemanha e compreende-se no quadro de encontros internacionais para regulamentação internacional do trabalho, como sejam a Conferência de Berlim de Março de 1890, os Congressos Internacionais de Legislação do Trabalho e para a Protecção Operária, realizados ambos em 1897, respectivamente em Bruxelas e Zurique. A Associação Internacional para a Protecção Legal dos Trabalhadores, criada em Paris, em Julho de 1900, sob os auspícios da qual se realizaram diversas conferências em Berna, em 1905, 1906 e 1913 e que esteve na origem das primeiras convenções internacionais sobre legislação internacional do trabalho (Rodrigues, 2008, p. 37) tinha como ponto central do seu programa o trabalho das crianças que agora nos ocupa.

4.5.1. A OIT e o trabalho infantil

É dentro deste quadro generalizado de preocupação com as condições de vida dos trabalhadores, agravadas pela Grande Guerra, que surge a OIT, no âmbito dos Acordos de Paz. O trabalho infantil é uma das suas preocupações centrais. Desde logo, a Constituição, em 1919, consagrava a “supressão do trabalho das crianças e a obrigação de impor as limitações necessárias ao trabalho dos jovens dos dois sexos que lhes permitam continuar a sua educação e assegurar o seu desenvolvimento físico” e datam de 1919 duas convenções, a n.º 5 e n.º 6, sobre a idade mínima e o trabalho nocturno de menores. Por outro lado, é significativo que, das 26 convenções de alcance genérico relacionadas com direitos humanos e no trabalho aprovadas entre 1919 e 1974, termo do nosso estudo, dez, se reportem ao trabalho infantil. Passamos a identificá-las e definir de forma sucinta os seus objectivos:

N.º 5 – Idade mínima na indústria – 1919

Proíbe o trabalho de menores com menos de 14 anos na indústria.

N.º 6 – Trabalho nocturno de menores na indústria – 1919

Determina a proibição de os menores de dezoito anos trabalharem durante a noite em estabelecimentos industriais públicos ou privados ou suas dependências, excepto nos casos em que só estejam empregados membros de uma mesma família. “Noite” para a convenção é um período de onze horas consecutivas, abrangendo necessariamente o tempo entre as dez da noite e as cinco da manhã. A Convenção define situações em que pode, face ao tipo de indústria, haver ajuste ao conceito de período nocturno e também as indústrias em que, a sua natureza não permitindo interrupção alguma de actividade, podem trabalhar os menores a partir dos dezasseis anos.

N.º 10 – Idade mínima na agricultura – 1921

Alarga à agricultura a idade mínima para trabalhar – 14 anos.

N.º 33 – Idade mínima nos estabelecimentos não industriais – 1932

Alarga aos estabelecimentos não industriais a idade mínima para trabalhar – 14 anos.

N.º 59 – Idade mínima na indústria – 1937

Proíbe o trabalho de menores com menos de 15 anos na indústria, estabelecendo diversas condições e um controlo sobre o trabalho de jovens com menos de 18 anos.

N.º 60 – Idade mínima nos estabelecimentos não industriais – 1937

À semelhança da convenção anterior passa para os 15 anos a idade mínima para trabalhar (ou, no caso de não a ter terminado, até ao termo da escolaridade obrigatória), com algumas excepções no casos de trabalhos leves e com reduzida ocupação temporal, em que poderão ser ocupados a partir dos 13 anos. Estabelece diversas condições para o trabalho de pessoas com menos de 18 anos.

N.º – 79 – Trabalho nocturno de menores nos trabalhos não industriais – 1946

Aplica-se aos menores que recebam um salário proveniente de actividade em trabalhos não industriais. Os menores com menos de 14 anos de idade (ou mais velhos se sujeitos à escolaridade obrigatória) não poderão trabalhar ou ser empregados de noite, durante um período de 14 horas consecutivas, no mínimo, incluindo o intervalo entre as 20 e as 8.00 horas. Este período desce para 12 horas, com intervalo entre as 20 e as 6.00 horas no caso dos menores entre os 14 e 18 anos, que já não frequentem a escolaridade obrigatória.

N.º 90 – Trabalho nocturno de menores na indústria – 1948

Proíbe o trabalho nocturno aos menores de 18 anos, mas aceita que se autorize o trabalho de menores entre os 16 e 18 anos, para fins de aprendizagem ou formação profissional, em determinadas indústrias em regime de laboração contínua. O termo “nocturno” significa um período de 12 horas consecutivas, considerando que para menores abaixo de 16 anos este período inclui o intervalo entre as 22.00 e as 6.00 e para menores entre os 16 e os 18 anos este período inclui um intervalo mínimo de 7 horas consecutivas entre as 22.00 e as 7.00.

N.º 123 – Idade mínima nos trabalhos subterrâneos – 1965

Estabelece os 16 anos como idade mínima para trabalhos subterrâneos.

N.º 138 – Sobre a idade mínima – 1973

O Estado ratificante compromete-se a desenvolver uma política nacional destinada a garantir a efectiva abolição do trabalho infantil e a elevar progressivamente a idade mínima para a entrada no mercado de trabalho para um nível compatível com o mais completo desenvolvimento físico e mental dos jovens. A idade mínima que deve ser especificada em conformidade com a Convenção não pode ser inferior à idade em que se complete a escolaridade obrigatória e não poderá, em caso algum, ser inferior a 15 anos. Os países em vias de desenvolvimento podem inicialmente adoptar a idade de 14 anos. Para os tipos de emprego e de trabalho que ponham em causa a saúde, a segurança e a moral dos jovens, a idade mínima não poderá ser inferior a 18 anos, ou a 16 anos sob certas condições.²²²

As primeiras convenções sobre o trabalho infantil determinam como idade mínima para trabalhar os 14 anos, com excepção do trabalho nocturno, em que o limite é os 18 anos. A convenção n.º 5 aplica-se ao trabalho industrial, depois a convenção n.º 10 alarga a idade mínima ao trabalho agrícola e finalmente a convenção n.º 33, de 1932, alarga tal fronteira aos estabelecimentos não industriais. A idade dos 14 anos como fronteira mínima para o trabalho resulta do confronto entre a prática das oficinas, a legislação sobre escolaridade nos países mais avançados e a convicção generalizada de que a não ocupação das crianças constituía um perigo para as próprias e para a sociedade em geral.

A idade dos 14 anos constituía uma regra, que comportava excepções em função das actividades exercidas – na agricultura, por exemplo, eram autorizados trabalhos fora das horas da escola e alguns dentro do horário da escola; os trabalhos ligeiros, a partir da convenção n.º 33, eram autorizados desde que não prejudicando a escola. Havia, porém, uma excepção de monta – nas empresas familiares não se aplicava o conceito de idade mínima, o que se compreendia, na época, à luz do contributo que davam à economia familiar. (cf. Rodgers *et alii*, 2009, pp. 75 -77).

Duas outras excepções a registar. A primeira prende-se com a Índia e o Japão, cujo estágio de desenvolvimento não permitiria a aplicação da idade mínima. A segunda relacionava-se com a aplicação das convenções sobre idade mínima às colónias, protectorados e posses-

²²² Consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores, total protecção da saúde, segurança e moral, instrução ou formação profissional específicas ou adequadas.

sões que dependiam das metrópoles respectivas, que podia ser relegada para um momento posterior face ao seu desenvolvimento.

Alargada a idade mínima a todas as actividades económicas, novas convenções serão aprovadas durante os anos 1930, sendo elevada para os 15 anos a fronteira para se começar a trabalhar na indústria e nos estabelecimentos não industriais, através das convenções n.ºs 59 e 60, ambas de 1937. A convenção sobre o trabalho agrícola ficou para mais tarde, não tendo chegado a ser revista. A elevação da idade de entrada na vida activa deve-se menos à preocupação com as crianças que ao desemprego generalizado e à ideia de que, sendo o trabalho escasso, os mais novos não deveriam tomar o lugar dos adultos, fazendo parte da reacção institucional da OIT à Depressão (cf. Dahlén, s/d, pp. 16-20).

Após a II Guerra Mundial, já enquanto agência da ONU, a OIT adoptou um documento orientador, a Resolução respeitante à protecção das crianças e jovens trabalhadores, que identifica três grandes domínios de actuação para a Organização: o objectivo a longo prazo de idade mínima de 16 anos; a continuidade entre a idade de saída da escola e a idade mínima para trabalhar; a normalização da idade mínima em todos os sectores económicos.

Nas décadas seguintes as convenções sobre idade mínima em geral não sofreriam alterações. Apenas os normativos sobre trabalho nocturno, a convenção n.º 79, de 1946, referente a trabalhos não industriais e a convenção n.º 90, referente a trabalhos industriais, dificultam e limitam a prestação de trabalho de jovens nesse período. Também a convenção sobre trabalhos subterrâneos, foi revista, sendo substituída pela convenção n.º 123, de 1965, impondo como idade mínima os 16 anos.

A grande mudança em matéria de trabalho infantil acontece em 1973, com a adopção da convenção n.º 138, que deixa de lado uma abordagem sectorial em favor de um normativo global, respeitante a todos os jovens exercendo actividade profissional, englobando emprego e trabalho, seja a que título for. Trata-se de um instrumento mais detalhado que os precedentes e com objectivos mais ambiciosos: o que está em causa, para além da elevação da idade de entrada na vida activa, é a efectiva abolição do trabalho infantil e a real transição entre a formação escolar e profissional e o mundo do trabalho, sem interrupções nefastas para o próprio e para o saudável funcionamento do mercado de trabalho.

4.5.2. Portugal e o trabalho infantil

No caso do trabalho infantil verifica-se que a influência da OIT vai para além da ratificação das convenções pelo país. Na verdade, Portugal apenas ratifica a partir de 1928, e a única convenção relacionada com trabalho infantil é a convenção n.º 6, sobre trabalho nocturno, ratificada em 1932. Todavia, a alteração ao quadro legal sobre trabalho de menores, de 1890-91, modificado em 1915, conforme referimos no intróito a este ponto, ocorre em 1927, através do decreto n.º 14 498, que transpõe para a ordem jurídica interna o Acordo de Washington, de 29 de Outubro de 1919, que pretende seguir, “não esquecendo as condições especiais do nosso meio, a fim de produzir obra útil e que se possa realizar”, conforme se refere no preâmbulo. Essas condições especiais justificam a opção da idade mínima ser os 12 anos e não os 14, conforme dispunha a convenção n.º 5.

As principais alterações são as seguintes. A maioridade laboral atinge-se aos 16 anos no caso dos rapazes e aos 18 no das raparigas; a proibição legal de trabalhar antes dos 12 anos, sem excepções, e a inclusão de uma cláusula geral de protecção, que abrange menores e que estipula que só devem empregar-se em “trabalhos exigindo um esforço moderado na forma e na duração, e que não comprometam o seu desenvolvimento físico e intelectual, nem a sua moralidade”. Os trabalhos subterrâneos são proibidos e os trabalhos nocturnos também, salvo excepções previstas por lei.

Em traços gerais, era este o quadro legal relativo ao trabalho de menores existente à data da entrada em vigor da Constituição de 1933 e do Estatuto do Trabalho Nacional, que marcam a entrada no Estado Novo laboral.

As convenções ratificadas

Como já referido, das 10 convenções de alcance genérico adoptadas pela OIT em matéria de trabalho infantil, entre 1919 e 1974, apenas a Convenção n.º 6, referente ao trabalho nocturno de menores na indústria foi ratificada, no período da ditadura, em 1932, 13 anos depois da sua aprovação.

Este processo de ratificação, que veio a concretizar-se, bem como outros que não chegaram a acontecer tiveram vários impulsos. Em Janeiro de 1921, o Ministro do Trabalho apresentou à Câmara dos Deputados proposta de lei sobre o trabalho de menores e mulheres, para adequação às decisões da Conferência internacional do trabalho, designadamente as

convenções n.ºs 5 e 6, conforme documento elaborado por Rodrigues Pereira, funcionário do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em Fevereiro de 1931, que, referindo que nada mais fora feito quanto à matéria em apreço, fazia um estudo comparativo e assinalava a possibilidade de ratificação de convenções neste âmbito.²²³

Ainda em 1931, oficiava o Director-geral do BIT ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, por ocasião da realização em Lisboa da 10.^a sessão do Congresso para a protecção da Infância, agradecendo a recepção ao seu representante, Sr. di Palma Castiglione e a boa colaboração do funcionário Rodrigues Pereira. Aproveitava a ocasião para incentivar à ratificação das convenções “com as quais a legislação está já em harmonia. Estas ratificações serão um precioso testemunho da ligação do vosso país à obra da OIT (...).”²²⁴

Ratificada a convenção n.º 6, presume-se que a legislação portuguesa estivesse de harmonia com as normas da dita convenção, relativa ao trabalho nocturno de menores. Sucede, porém, que neste caso tal não acontecia, sendo as excepções previstas no decreto n.º 14 498, de 1927, à proibição do trabalho nocturno de menores mais amplas do que o permitido pela convenção. Assim, não tendo havido alteração legislativa, Portugal incumpriu a obrigação de remessa do relatório anual sobre as medidas adoptadas para pôr em execução a convenção, prevista então no artigo 408.º do Tratado. É deste assunto que trata um ofício do MNE, datado de 22.12.1933 e remetido à Secretaria Portuguesa da Sociedade da Nações e ao Ministro do Interior:

“Por força deste princípio devia o Governo Português ter enviado em fins de 1932 os respectivos relatórios sobre as duas convenções acima apontadas, para serem presentes, com as objecções que a Comissão de Peritos do artigo 408 julgasse dever fazer, à Conferência internacional do trabalho que reuniu em Junho de 1933. Não tendo sido porém até esse momento publicado qualquer diploma de ordem interna que pusesse a legislação portuguesa de acordo com as regras da convenção em questão, impossível foi dar-se cumprimento a esse princípio legal, havendo o delegado português que fez parte da Comissão do artigo 408, chamado a si a responsabilidade do facto, conquanto ela de forma alguma lhe coubesse e apenas para não ter de declarar que a respectiva legislação interna não fora publicada ainda, havendo no entanto tomado o compromisso de os enviar até fins do mesmo ano de 1933, para serem examinados na Conferência que terá lugar dentro de breve tempo”.²²⁵

223 MNE/AHD – 3º piso, A1B, pasta 51.

224 idem.

225 MNE/AHD – 3º piso A1, 16 –A Pasta 69.

Exorta o Ministro dos Negócios Estrangeiros as entidades envolvidas para a rápida publicação da legislação e o subsequente envio dos relatórios, sob pena de haver reparos à atitude do Governo Português. Na verdade, à data do envio deste ofício, Dezembro de 1933, fora já publicado o Estatuto do Trabalho Nacional, decreto-lei n.º 23 048, de 23 de Setembro de 1933, que dispunha programaticamente no seu artigo 31.º “O trabalho das mulheres e dos menores, fora do domicílio, será regulado por disposições especiais conforme as exigências da moral, da defesa física, da maternidade, da vida doméstica, da educação e do bem social”, não havendo ainda nenhuma legislação complementar a registar.

O primeiro relatório²²⁶ a ser enviado sobre a Convenção n.º 6 refere-se ao ano de 1935. Dele passaremos a dar conta, porquanto detalha o novo quadro legal. Os decretos-leis aplicáveis são os n.ºs 24 402 e 24 403, ambos de 24 de Agosto de 1934, o primeiro sobre o horário de trabalho e o segundo sobre a fiscalização do horário de trabalho. O decreto-lei n.º 24 402 é muito mais abrangente do que a sua epígrafe, regulando muitas das matérias laborais que interessavam à OIT.

Vejamos, quanto à convenção n.º 6, o que dispõe o novo quadro legal. Voltaremos a analisar o decreto-lei n.º 24 402 ainda a propósito do trabalho infantil, quanto às convenções não ratificadas. Quanto ao trabalho nocturno de menores, refere que os menores de 16 anos não podem trabalhar normalmente nos estabelecimentos industriais além dos limites horários previstos, que são as sete da manhã e as vinte horas. O trabalho de menores além dos referidos limites só poderia ser permitido mediante autorização expressa do INTP (Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência), em casos devidamente fundamentados, ou por via de contratos de trabalho aprovados pelo Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social.

A convenção foi ratificada por Portugal “com reserva da sua aplicação às Colónias Portuguesas”, de acordo com o artigo 421.º do Tratado de Versalhes, situação que apenas se alteraria em 1963, com a publicação da Portaria n.º 20 221, através da qual a aplicação da convenção se alargou aos territórios não metropolitanos.

226 MNE/AHD – 3º piso A1, 16 – A, Pasta 69. Nesta pasta encontram-se cópias de todos os relatórios anuais enviados ao abrigo do artigo 408 e relativos a Convenções ratificadas, até ao ano de 1940.

Na 23.^a sessão da Conferência internacional do trabalho, em 1937, o relatório da Comissão de Peritos sobre a aplicação das Convenções e Ratificações²²⁷ detecta a divergência entre a convenção e a legislação portuguesa:

“Nos anos anteriores, a Comissão notara uma divergência entre a legislação portuguesa e a Convenção, sendo o trabalho nocturno interdito para os menores de 16 anos e não de 18. Regozija-se com o desaparecimento desta divergência; mas entende que seria interessante ter algumas indicações sobre a aplicação prática das disposições sobre esta matéria.”

Presumimos que esta informação tenha sido veiculada verbalmente, uma vez que apenas o relatório referente ao ano de 1937, remetido habitualmente no ano seguinte, menciona a alteração legislativa. Trata-se do decreto-lei n.º 26 917, de 24 de Agosto de 1936, que determinou, no artigo 7.º, que os menores de dezoito anos não podiam trabalhar normalmente nos estabelecimentos industriais além dos limites horários definidos por lei, que são agora as nove da manhã e as vinte horas. Conclui o relatório: “Está assim alterada a idade do trabalho dos menores de 16 para 18 anos, nos termos da convenção. De lembrar é que os limites horários da lei portuguesa são muito mais estreitos e rigorosos que os exigidos na convenção.”

O relatório de 1938 nada acrescenta ao anterior. Já o de 1939 refere um conjunto de despachos casuísticos sobre actividades vedadas a menores de 18 anos e um despacho de alcance transversal, datado de 22 de Janeiro de 1937, que proibiu o trabalho diurno de menores de 18 anos nos serviços subterrâneos. Termina dizendo que “nenhuma dificuldade tem encontrado em Portugal a aplicação da convenção relativa ao trabalho nocturno das crianças na indústria. Os despachos referidos tiveram apenas por fim alargar ou melhorar o estabelecido pela legislação.”

Os relatórios seguintes²²⁸ não introduzem nenhuma questão de fundo. Dão conta de despachos específicos e de legislação avulsa que foi sendo publicada ao longo dos anos. De mencionar, no documento de 1946/47, o decreto-lei n.º 36 173, de 6 de Março de 1947, que regularizou e uniformizou as convenções colectivas de trabalho e impôs que não podem estes instrumentos conter normas que contrariem os preceitos legais sobre o regime de tra-

227 MTSS/Arquivo OIT – Pasta Observações e Pedidos directos – Convenção n.º 6.

228 Os relatórios elaborados por Portugal, a partir de 1940, sobre o cumprimento das obrigações emergentes das convenções ratificadas, encontram-se em pastas identificadas com o número de cada convenção no Arquivo da OIT, no MTSS.

balho das mulheres e dos menores, visto como um menor denominador comum em matéria de protecção legal.

Aparentemente a questão do trabalho nocturno de menores era pacífica. Porém, os próprios relatórios enviados à OIT, muitas vezes com carácter eminentemente administrativo, levam-nos a pensar de outro modo. No documento de 1955/56 transcreve-se um despacho, datado de 1 de Agosto de 1955, relevante a este propósito:

“O trabalho nocturno de mulheres e menores constitui importante problema cujas repercussões de ordem moral e social têm de merecer a maior atenção dos serviços competentes deste Ministério. Verifica-se com efeito a necessidade de fazer cumprir com todo o rigor os preceitos da lei interna e das convenções internacionais sobre esta matéria, designadamente no que respeita ao trabalho fabril, onde a questão assume aspectos mais graves”

Por esta razão se determina que não é permitida em qualquer empresa fabril, a admissão ou transferência para trabalho nocturno de menores de dezoito anos ou mulheres, o que ultrapassa as limitações impostas pela lei. Por último, determina o despacho que a Direcção-geral do Trabalho e Corporações irá tomar providências tendentes a fazer regressar ao regime normal da lei a prestação de trabalho nocturno de mulheres e menores. Não conhecemos as circunstâncias concretas que terão estado na origem deste despacho, mas, ao deixar antever uma derrogação do regime legal em vigor, permite-nos concluir que houve momentos em que a aplicação do regime do trabalho nocturno dos menores foi difícil.

Um outro indicador, o número de autos levantados pela Inspecção do Trabalho por infracção a esta convenção, pode ser lido como testemunho. A partir do relatório de 1948/49, em quase todos os documentos se menciona o número de autos levantados, num total de 315 até final da década de 1950 e de 209 na década de 1960. O relatório referente ao início dos anos setenta omite o número de autos. Um estudo sobre a efectividade da legislação laboral, que transcende os propósitos do nosso trabalho, deverá ter em consideração este acervo de autos e o seu teor.

O quadro legislativo relativo ao trabalho nocturno de menores permanece inalterado desde 1936 até 1969. Na verdade o decreto-lei n.º 24 402, de 1934, alterado no que se refere aos menores pelo decreto-lei n.º 26 917, de 1936, vigorou na ordem jurídica por mais de 30 anos. O novo quadro resulta da entrada em vigor do decreto-lei n.º 47 032, de 27 de Maio de 1966, que enquadra o regime jurídico do contrato de trabalho, particularmente o art.º 119 que dispõe que a proibição do trabalho nocturno de menores se enquadra nas disposi-

ções que lhe proíbem trabalhos perigosos para o seu desenvolvimento físico, espiritual ou moral e do decreto-lei n.º 49 408, de 24 de Novembro de 1969, que regulava o regime jurídico do contrato individual de trabalho, através do qual o trabalho de menores foi considerado separado do trabalho de mulheres, “para consentir uma protecção mais apropriada”.

Na sequência destes dois normativos de enquadramento, foi publicado o decreto-lei n.º 409/71, de 27 de Setembro. O artigo mais relevante para efeitos da Convenção n.º 6 é o art.º 33, que proíbe os menores de dezasseis anos de prestar trabalho nocturno, salvo quando tal seja indispensável para a sua formação profissional e determina que entre os dezasseis e dezoito anos os menores só possam trabalhar de noite nos estabelecimentos industriais em caso de força maior que obste ao funcionamento normal da actividade exercida pela entidade patronal ou em caso de ser indispensável para a sua formação profissional.

Destas alterações legislativas dá conta o Governo no relatório enviado à OIT e referente ao biénio 1969/71. Ao dar a resposta aos artigos da Convenção, à luz do novo quadro legal, o Governo assegura que a legislação portuguesa está de harmonia com os ditames da Convenção, o que, aliás, ocorria desde 1936.

O último relatório que considerámos refere-se ao período de Julho de 1971 a Junho de 1974 e é elaborado já depois da mudança de regime. Para além do intróito explicando o processo revolucionário em curso, o relatório responde aos artigos da Convenção e simultaneamente a algumas observações formuladas pelos Peritos da OIT. As questões levantadas sobre as empresas públicas, concessionárias de serviços públicos, trabalho portuário são respondidas de igual modo ao que consta no relatório referente à Convenção n.º 4 (trabalho nocturno de mulheres), para a qual remetemos. Outros esclarecimentos se prestam quanto aos territórios do Ultramar, mas o Governo “entende dever deixar consignado não ser de grande utilidade comentar a actual legislação ultramarina, pois toda ela está de momento sujeita às mais profundas modificações, depois das medidas tomadas em consequência do Movimento de 25 de Abril último”.

Percorridos os relatórios regulares enviados pelo Governo português, vejamos agora quais as solicitações feitas pela OIT sobre o cumprimento da convenção n.º 6. Observação existe apenas uma, de 1937 e de que demos conta. Pedidos directos, por natureza referentes a situações menos graves, houve diversos durante a década de 1960 e início da década de

1970, todos referentes à aplicação da legislação nos territórios não metropolitanos, matéria de que não nos ocupamos, como referimos no enquadramento metodológico deste trabalho. A única excepção quanto ao tema destes pedidos directos ocorre em 1973, em que no que respeita à possibilidade de trabalho nocturno justificada pela formação profissional, permitida pelo decreto-lei n.º 409/71, entendem os peritos que essa norma é contrária à Convenção. Explica o Governo, no relatório regular, enviado já em 1974, que tal norma nacional vai ao encontro do previsto na Convenção n.º 90, ainda não ratificada por Portugal, mas que abre a hipótese de trabalho nocturno para efeitos de aprendizagem ou formação profissional; a questão é que para esta Convenção o conceito de noite é menos amplo que para a Convenção n.º 6, pelo que se entende que os ajustes devem ser feitos em sede de negociação colectiva e atendendo à legislação sobre aprendizes e formação profissional.

As convenções não ratificadas

Das 10 convenções de alcance genérico sobre trabalho infantil adoptadas pela OIT entre 1919 e 1974, Portugal ratificou apenas uma. O que significa a não ratificação das outras nove? De todas as convenções estabelecendo uma idade mínima (C5, C10 e C33 – 14 anos; C59 e C60 – 15 anos; C 123 – 16 anos para os trabalhos subterrâneos; C138) nenhuma foi também ratificada – como interpretar esta não ratificação e o pressuposto afastamento da legislação portuguesa do referencial internacional?

Veremos em primeiro lugar as convenções sobre a idade mínima e depois as convenções sobre trabalho nocturno (C79 e C90). A emblemática convenção n.º 5, adoptada em 1919, foi objecto de várias intenções de ratificação, a primeira das quais em 1921, conforme demos conta acima. A partir de 1930, existe expediente entre vários organismos oficiais sobre a possibilidade de ratificação, indagando se a convenção é compatível com a legislação ou se é possível alterar a lei de modo a se poder ratificar a convenção sobre idade mínima.²²⁹ Em resposta ao Ministro de Portugal junto da Sociedade das Nações respondia a Secretaria portuguesa, em 24 de Fevereiro de 1931:

“Está o Governo português na disposição de ratificar esta convenção, encontrando como obstáculo apenas o limite fixado no artigo 2, visto que em Portugal o desenvolvimento fisiológico dos indivíduos torna-os mais cedo aptos para o trabalho do que nos países do norte.”²³⁰

229 MNE/AHD – Pasta 3º Piso – A1B (51).

230 MNE/AHD – Pasta 3º Piso – A1B (61).

No ponto de situação anual feito pelo BIT, em 1936 e 1937, refere-se que a convenção n.º 5 foi submetida para ratificação às competentes autoridades portuguesas em 9 de Dezembro de 1926 e que por carta de 2 de Abril de 1931 manifestou o Governo português a intenção de ratificação mas “que não podia ainda fixar a data em que o poderia fazer, em razão das modificações que deviam ser introduzidas na legislação portuguesa em vigor.”²³¹

As alterações esperadas nunca ocorreram e a legislação do Estado Novo confirmou a idade mínima nos 12 anos. Em 1958 o Governo Português apresentou relatório²³² ao abrigo do artigo n.º 19 da Constituição (convenções não ratificadas) em que se justifica e que foi analisado em Genebra. A respeito da impossibilidade de ratificação da convenção que impunha como idade mínima os 14 anos, dizia-se:

“Em Portugal a disposição fundamental que regula a matéria desta convenção é o artigo 6º do decreto-lei n.º 24 402 de 24 de Agosto de 1934, que exige um mínimo de 12 anos para ser permitido o trabalho nos estabelecimentos industriais. (...)

A elevação do limite de idade fixada na actual legislação portuguesa traria inconvenientes de ordem económica, moral e social, em virtude de os menores concluírem a instrução primária cerca dos 12 anos de idade. Deixar os menores sem uma ocupação efectiva entre os 12 e os 15 anos seria em muitos casos incompatíveis pelos orçamentos domésticos das respectivas famílias e altamente prejudicial para a sua própria formação profissional, que, por variadíssimas razões, se faz em Portugal geralmente entre os 12 e os 18 anos de idade.”

Apesar desta objecção de princípio, o relatório referia que, de certo modo, tinha sido dada aplicação às disposições da convenção ao fixar-se a idade mínima em 14, 15 e 16 anos em determinadas actividades industriais, por meio de despachos ministeriais e por meio de convenções colectivas de trabalho e despachos especiais de regulamentação das condições de trabalho, por exigirem certo esforço ou serem susceptíveis de pôr em perigo a saúde ou o desenvolvimento físico dos menores com idades inferiores, ou apresentarem inconvenientes de ordem moral.

A análise deste relatório²³³ feita pela OIT, em Genebra, assinala várias não conformidades entre o texto da convenção e o decreto-lei n.º 24 402, e em particular a questão da idade: “o artigo 6.º estabelece como idade mínima de admissão ao trabalho nos estabelecimentos comerciais e industriais os 12 anos, ou seja dois anos menos que a convenção.”

231 MNE/AHD – Pasta 3º Piso A1 – 9 (60).

232 MTSS/Arquivo OIT – Pasta Convenções não ratificadas – relatórios do artigo 19 – Convenção n.º 5.

233 OIT /Archives Genève – Pasta ACD – 7 – 51 - 5.

Em 1967 novo relatório²³⁴ ao abrigo do artigo 19.º é elaborado, visando desta vez a convenção n.º 59, que define os 15 anos como a idade mínima de trabalho na indústria. Não tendo havido até então alteração legislativa ao já citado decreto-lei n.º 24 402, de 1934, e sendo esta convenção mais exigente que a anterior sobre a mesma matéria (C5), é lógico que não havia condições para ratificação. É o seguinte o teor do documento:

“Em virtude da idade mínima fixada na lei para a admissão de menores ao trabalho não estar de harmonia com o que prescreve a convenção, não é viável proceder-se desde já à sua ratificação. Todavia, dada a evolução que se há-de verificar pela aplicação das disposições legais referentes ao alargamento do período de escolaridade obrigatória, prevê-se que a ratificação em apreço possa vir a ser encarada dentro de alguns anos.”

A justificação para a não adopção das convenções sobre idade mínima ao longo de todo o período em estudo coloca-se no plano do evitar hiatos entre a escola e o trabalho. Os 12 anos eram a idade de terminar a escola mínima (3 e depois 4 anos de escolaridade) e de iniciar o trabalho. Como referia no seu discurso o chefe da delegação portuguesa, Doutor António da Motta Veiga, em Genebra, na 44.ª sessão da Conferência internacional do trabalho, em 16 de Junho de 1960:

“Pelo que toca à escolaridade obrigatória de base, devo ainda sublinhar que se pensa em prolongá-la, tendo em conta que a idade mínima geral de admissão ao trabalho, fixada ainda segundo a lei geral nos doze anos, tem sido elevada na maioria das convenções colectivas para os catorze anos, e acima desta idade em certas actividades” (OIT, 1969, p. 234).

Essa alteração apenas ocorreria em 1964, através do decreto-lei n.º 45 810, que elevou a escolaridade mínima para seis anos e o período da escolaridade obrigatória para os catorze anos. Porém, na perspectiva da legislação laboral, apenas em 1970, com a entrada em vigor do já referido decreto-lei n.º 49 408, que definiu o regime jurídico do contrato individual de trabalho, a idade mínima passa para 14 anos:

“Artigo 123.º, n.º 1 – Só poderão ser admitidos a prestar qualquer espécie de trabalho os menores que hajam completado 14 anos de idade e que possuam as habilitações exigidas.”

Todavia, embora o quadro legal permitisse a ratificação da convenção n.º 5, de 1919, tal não veio a acontecer, tal como não sucedeu com nenhuma outra convenção sobre o trabalho infantil até à mudança de regime. A convenção n.º 138, de 1973, viria a ser ratificada por Portugal, mas apenas em 1998.

234 MTSS/ Arquivo OIT – Pasta convenções não ratificadas – Relatórios do artigo 19 – Convenção n.º 59.

Vejamos agora, quanto às convenções n.ºs 79 e 90, referentes ao trabalho noturno, as possíveis razões para a sua não ratificação. A convenção n.º 79 aplica-se ao trabalho não industrial e impõe que os menores entre os 14 e os 18 anos, em período de escolaridade obrigatória, que trabalhem de noite, tenham um descanso de 14 horas, abrangendo o período entre as 20 h e as 8 do dia seguinte; os que já estejam fora da escolaridade obrigatória tenham um descanso de 12 horas, abrangendo o período entre as 20 h e as 6 do dia seguinte. Não existiu nenhum relatório ao abrigo do artigo 19.º quanto a esta convenção, pelo que não conhecemos a razão oficial da não ratificação. No entanto, sabemos que o decreto-lei n.º 24 402 se aplicava indistintamente a estabelecimentos industriais e comerciais, pelo que a questão deverá ter sido a pausa noturna, que para a lei portuguesa era de onze horas consecutivas e para a convenção de 14 ou 12 horas, conforme referido acima.

A convenção n.º 90, de 1948, actualiza a convenção n.º 6, sobre o trabalho noturno de menores na indústria. Em traços gerais, deixa de se excepcionar o trabalho familiar e alarga-se o conceito de noite a 12 horas, por outro lado admite-se trabalho de menores de 18 anos por razões de aprendizagem ou formação profissional, em determinadas indústrias de laboração contínua. Quanto a esta convenção, existiu relatório ao abrigo do artigo 19.º, elaborado em 1958, pelo que conhecemos as razões da não ratificação:

“No que respeita à legislação nacional, pode dizer-se que, só quanto ao período considerado “noite”, não existe concordância com o disposto na convenção. Na lei portuguesa coincidem o período considerado “noite” com o período em que é vedado aos menores o trabalho industrial (11 horas consecutivas). A convenção, todavia, faz a distinção entre esses dois períodos: o período “noite” (12 horas consecutivas de descanso) e o período em que é proibido o trabalho de menores (das 22 às 6 horas) menos rigoroso que o fixado na legislação nacional (das 20 às 7 horas).”²³⁵

Da análise feita em Genebra²³⁶, ressaltam várias notas relativas à comparação entre a legislação nacional e o teor da convenção, porém a mais significativa é a divergência quanto à duração do período da noite.

235 MTSS/ Arquivo OIT- Pasta convenções não ratificadas – Relatórios do artigo 19 – Convenção n.º 90.

236 OIT/Archives Genève – Pasta ACD 7 – 51 - 90.

4.6. Conclusões

Como acabamos de ver, pela própria natureza dos temas em presença, em matéria de direitos humanos e direitos no trabalho é muito evidente a divergência entre a ideologia subjacente ao Estado Novo e os valores e princípios da OIT, o que explica os atrasos e impossibilidade de ratificação das normas internacionais.

O longo percurso até à ratificação, em 1956, da convenção n.º 29 (1930) sobre o trabalho forçado, ilumina o relacionamento de Portugal com a OIT. Durante mais de duas décadas a regulação internacional sobre o trabalho em África foi vista como uma inaceitável ingerência externa em negócios internos do país, pelo que a ratificação de várias convenções não foi sequer considerada. Todavia, as profundas mudanças políticas decorrentes do cenário posterior à II Guerra Mundial e o progressivo isolamento que o regime português experimentou, levaram a uma procura de legitimação externa que passou, no que diz respeito à OIT, por um movimento de aproximação institucional e de ratificação de instrumentos normativos.

Assim se compreende o movimento ímpar de ratificações de convenções da OIT em geral e, em particular, as de maior significado político, como são as que se inscrevem na matéria dos direitos humanos e direitos no trabalho: em 1956 a convenção n.º 29 (1930); em 1959 as convenções n.ºs 105 (1957) e 111 (1958), respectivamente sobre abolição do trabalho forçado e discriminação em matéria de emprego e profissão; em 1960, as convenções n.ºs 104 (1955) e 107 (1957), sobre abolição das sanções penais dos trabalhadores indígenas e sobre populações aborígenes e tribais; em 1964, a convenção n.º 98 (1949) sobre direito de organização e negociação colectiva e em 1967 a convenção n.º 100 (1951) sobre igualdade de remuneração.

A conformação, prévia ou subsequente, da legislação portuguesa a algumas das normas da OIT, permitiu a sua ratificação, mas tal não significa que tenha havido um efectivo cumprimento das obrigações assumidas, como vimos designadamente em matéria de trabalho forçado prisional, de discriminação em matéria de emprego e profissão ou de igualdade salarial, casos em que a OIT intervém através do controlo regular, de observações e pedidos directos.

Em matéria de liberdade sindical e protecção do direito sindical, porém, o regime português não cedeu, assumindo até ao fim, perante a OIT, a impossibilidade de ratificação da convenção n.º 87 (1948), por considerar que a pluralidade sindical nela prevista iria contra um elemento estruturante do sistema sindical português, a existência de sindicatos nacionais únicos. Mesmo a ratificação tardia da convenção n.º 98 é feita esquecendo que não pode ser vista isolada da convenção n.º 87 e assentando num jogo normativo formal e desfasado da realidade social.

No que se refere ao trabalho infantil, o último dos temas incluídos nos direitos humanos e no trabalho, Portugal esteve sempre aquém da referência internacional. Apenas a convenção n.º 6 (1919), proibindo o trabalho nocturno de menores na indústria, foi ratificada, em 1932, ainda durante a ditadura militar. As outras nove convenções sobre trabalho infantil não o foram, nem poderiam ter sido ratificadas, designadamente as que impunham idade limite mínima para trabalhar, porquanto os limites legais nacionais ficaram sempre abaixo das normas internacionais.

Neste caso, as motivações ideológicas, embora presentes, são menos notórias: a generalizada mas baixa escolaridade da generalidade da população faz parte do projecto do Estado Novo, e converte-se em argumento social e económico – deve evitar-se o risco de ociosidade das crianças entre o fim da escola e a idade legal para trabalhar. Por outro lado, assume-se a importância do contributo do trabalho destas crianças para a subsistência familiar. Só durante os anos 1960 a escolaridade mínima foi elevada para seis anos e o período de escolaridade obrigatória para os 14 anos e apenas em 1971 se proibiu o trabalho a menores de 14 anos, pelo que não houve condições, até 1974, para ratificação dos padrões internacionais nesta matéria.

Capítulo 5 - Qualidade no trabalho

5.1. Introdução

A criação da OIT está intrinsecamente ligada à necessidade de melhorar as difíceis condições de trabalho impostas à maioria dos trabalhadores após a revolução industrial. Desde o seu início, tornar o trabalho menos penoso, em termos de ambiente e de organização e em matéria de saúde e higiene e segurança, garantir a duração máxima dos tempos de trabalho, garantir remunerações mínimas, proteger as categorias de trabalhadores mais vulneráveis, foram objectivos centrais para a OIT.

Dentro do tema Qualidade no trabalho encontramos vários subtemas: horas de trabalho (que se subdivide em duração do trabalho e descanso semanal), saúde e segurança no trabalho, salários mínimos, dimensão de género e férias pagas. As convenções adoptadas pela OIT sobre estas matérias, entre a sua criação e 1974, foram 25 (quase 30% do total das 84 convenções de interesse genérico).

Em Portugal, foram ratificadas sete dessas convenções, conforme quadro na página seguinte.

Convenções na área da qualidade no trabalho

TEMA	N.º	DATA	ASSUNTO	DATA REGISTO
Dimensão de género	3	1919	Protecção da maternidade	
	4	1919	Trabalho nocturno de mulheres	10/05/1932 (150)
	41	1934	Trabalho nocturno de mulheres	
	45	1935	Emprego de mulheres em trabalhos subterrâneos	18/10/1937 (28)
	89	1948	Trabalho nocturno de mulheres	2/06/1964 (192)
	103	1952	Protecção da maternidade	
Férias pagas	52	1936	Férias pagas	
	101	1952	Férias pagas na agricultura	
	132	1970	Férias pagas	
Horas de trabalho	1	1919	Duração do trabalho na indústria	3/07/1928 (104)
	14	1921	Descanso semanal na indústria	3/07/1928 (80)
	30	1930	Duração do trabalho no comércio e serviços	
	47	1935	Quarenta horas	
	106	1957	Descanso semanal no comércio e serviços	24/10/1960 (40)
Salários mínimos	26	1928	Métodos de fixação de salários mínimos	10/11/1959 (377)
	94	1949	Cláusulas de trabalho nos contratos públicos	
	95	1949	Protecção do salário	
	99	1951	Métodos de fixação de salários mínimos na agricultura	
	131	1970	Fixação dos salários mínimos	
Saúde e Seg. Trab.	77	1946	Exame médico dos adolescentes na indústria	
	78	1946	Exame médico dos adolescentes nos trabalhos não industriais	
	119	1963	Protecção em relação às máquinas	
	120	1964	Higiene no comércio e serviços	
	124	1965	Exame médico nos adolescentes nos trabalhos subterrâneos	
	127	1967	Peso máximo	

Quadro 2

No presente quadro são apresentadas em fundo cinza as convenções ratificadas por Portugal, assinalando-se a data do respectivo registo e o tempo de dilação, em número de meses, entre a aprovação da convenção pela OIT e a sua ratificação.

5.2. Horas de trabalho

A duração da prestação do trabalho, diária e semanal, bem como o direito ao descanso semanal, estiveram no centro de todas as lutas travadas em defesa da melhoria das condições de vida dos trabalhadores. A ausência de limites no trabalho agrícola, apenas condicionado à existência de luz solar, transposta para a indústria, determinou jornadas de trabalho que muitas vezes ultrapassavam as 15 horas ou mais, com o correspondente horário semanal sobrecarregadíssimo, ao longo de todo o século XIX. Embora historicamente menos questionado do que a necessidade de limitação do horário de trabalho, porque firmemente assente na tradição judaico-cristã, o direito ao descanso semanal também constituiu um dos principais motivos das lutas do movimento operário.

Neste quadro de conflito de interesses entre os trabalhadores e entidades patronais, a limitação do horário de trabalho, vista no duplo prisma da redução do horário de trabalho, diário e semanal, e do direito ao descanso semanal, constituiu, desde os seus primórdios, a mais forte reivindicação do movimento sindical, dando lugar a inúmeras movimentações, greves e protestos, por toda a Europa e Estados Unidos, entre os quais a emblemática manifestação de 1 de Maio de 1886, em Chicago, que está na origem da comemoração do Dia do Trabalhador (cf. Rodgers *et alii*, 2009, p. 123).

A par das práticas dos trabalhadores e respectivas organizações sindicais, existiu todo um debate teórico sobre a redução do tempo de trabalho, que se situava em vários planos. Por um lado, discutia-se como iriam ocupar os trabalhadores, de forma útil, o seu acrescido tempo de lazer, ao diminuir o tempo de trabalho, sendo que o trabalhador *standard* era o homem, trabalhando a tempo inteiro (cf. Murray, s/d, p. 6). Por outro, quais as consequências económicas desta diminuição para as indústrias de cada país. Por outro ainda, argumentava-se sobre a necessidade de um acordo internacional vinculativo que protegesse os países cumpridores dos eventuais incumpridores, evitando situações de “concorrência desleal”. Portugal não fugiu a este debate – Rui Ennes Ulrich (1906) e Adolfo Lima (1909), juristas preocupados com a questão social, descrevem as legislações estrangeiras e a portuguesa, onde não existia lei geral sobre a duração do trabalho, mas apenas normas específicas de algumas indústrias, tomam posição sobre o tema e defendem o limite das 10 horas diárias de trabalho.

Apesar das movimentações de trabalhadores e do debate em torno da redução do horário diário de trabalho, anteriores à implantação da República, apenas em 22 de Janeiro de 1915 são publicadas as leis n.ºs 295 e 296, respectivamente sobre o horário de trabalho no comércio e na indústria. No comércio, fixa-se em dez horas o tempo máximo de trabalho diário. Nos estabelecimentos de crédito, de câmbios e de escritórios o máximo é de sete horas. Na indústria, o período máximo de trabalho efectivo não pode ultrapassar dez horas, nem sessenta por semana. No caso do trabalho nocturno, do trabalho subterrâneo e onde haja manipulação de matérias insalubres ou tóxicas o limite baixa para oito horas por dia e quarenta e oito por semana. Contudo, a lei apenas se aplica às unidades com mais de 5 trabalhadores, ficando fora da sua esfera as unidades de menor dimensão.

A legislação de 1915 não chegou ter aplicação prática, não tendo sequer sido regulamentada. Cerca de quatro anos depois, em conjunto com uma série de outras leis laborais, e reflectindo o Acordo de Versalhes e os primeiros trabalhos da OIT, é publicado o decreto n.º 5516, de 7 de Maio de 1919, que veio estabelecer o dia de trabalho de oito horas e a semana de quarenta e oito. Excepcionam-se, pela positiva, os estabelecimentos de crédito, câmbios e escritórios, em que o período de trabalho é de sete horas. Os rurais e os domésticos, que incluem trabalhadores de hotéis e restaurantes, são excluídos da aplicação do diploma. Embora regulamentado sucessivamente em 1919, 1922, e 1925, o decreto de 1919 permaneceu em vigor, sem alterações de fundo, até à legislação do Estado Novo, de Setembro de 1933.

Por seu turno, o direito ao descanso semanal foi regulado ainda antes da mudança de regime, em 1907²³⁷, sendo fixado ao domingo, à semelhança do que acontecia na generalidade dos países da Europa. Mantendo a regra, mas com nova formulação e especificidades, novos decretos são publicados a 9 de Janeiro e 9 de Março de 1911, já no período republicano. Ao contrário do que acontece com a legislação referente ao horário de trabalho, que mereceu múltiplas alterações, a questão do descanso semanal só viria a ser de novo objecto de lei em 26 de Maio de 1928, pelo decreto n.º 15 513, que vem esclarecer dúvidas suscitadas pela legislação de 1911.

237 Decretos com força de lei de 7 de Agosto e 14 de Outubro.

Genericamente era este o quadro legal referente à duração do trabalho, em Portugal, aquando da instauração do Estado Novo.²³⁸

5.2.1. A OIT e as horas de trabalho

A regulamentação das horas de trabalho, compreendendo a fixação da duração máxima do trabalho diário e semanal, bem como do descanso semanal, constituiu um dos sete domínios políticos essenciais consagrados na Constituição inicial da OIT (cf. Rodgers *et alii*, 2009, p. 9). Este objectivo, herdado do movimento sindical internacional e das entidades de defesa dos trabalhadores que a precederam, como a Associação internacional para a protecção legal dos trabalhadores, cuja actividade se interrompeu com a Grande Guerra, era de tal forma central que deu origem, logo em 1919, à primeira convenção adoptada pela Organização.

As questões da duração do trabalho estiveram permanentemente na agenda da OIT ao longo das duas primeiras décadas, não apenas em matéria de aprovação de instrumentos normativos, convenções e recomendações, mas também como tema central de debate e reflexão. Basta percorrer as publicações da OIT, quer o Boletim Oficial, quer a Revista Internacional do Trabalho, para nos apercebermos da centralidade da temática das oito horas. No primeiro, que publica a documentação oficial da Organização, faz-se em cada número a resenha das decisões tomadas, por cada país, relativamente ao horário de trabalho, decidido em Washington em 1919; na segunda existem dezenas de artigos publicados sobre esta temática, 84 só no período entre 1921 e 1940.

Destes momentos de reflexão, salientaremos um texto do Director do BIT, Albert Thomas, publicado na Revista em Agosto de 1926, em que faz um ponto de situação sobre a evolução da aplicação da jornada das oito horas nos vários países da Europa e questiona o papel do BIT neste processo de generalização da medida, num momento de grande agitação social. A sua argumentação gira em torno da necessidade de ratificação da convenção n.º 1 por parte dos vários países, sem a qual não há possibilidade de intervenção por parte das instâncias internacionais. Destacamos também a publicação da síntese de um grande inquérito sobre a regulamentação da duração do trabalho na indústria na Europa²³⁹, enco-

238 Sobre as questões do horário de trabalho no período de 1910 – 1933 veja-se Rodrigues, 2008.

239 *Revue Internationale du Travail*, vol. XVIII, 1928, pp. 6-80 e pp. 610-630.

mendado a uma comissão *ad-hoc*, em Outubro de 1926, pelo Conselho de Administração. Trata-se de um estudo comparativo da regulamentação da duração de trabalho dos operários adultos na indústria, cujas conclusões apontam para a generalização da consagração legal das oito horas de trabalho, nos países da Europa, à data da sua realização.

Vejamos agora quais as convenções aprovadas sobre este assunto até 1974 e o que genericamente preconizam.

N.º 1 – Duração do trabalho na indústria – 1919

Limita a oito horas por dia e a quarenta e oito horas por semana o número de horas de trabalho nos estabelecimentos industriais.

N.º 14 – Descanso semanal na indústria – 1921

Determina o descanso semanal nos estabelecimentos industriais, impondo que todo o pessoal empregado em qualquer tipo de empresa industrial tenha um período de descanso de 24 horas consecutivas em cada período de sete dias.

N.º – 30 – Duração do trabalho no comércio e serviços – 1930

Alarga as normas da convenção n.º 1 (duração máxima do trabalho 8 horas por dia/ 48 horas por semana) ao comércio e aos serviços.

N.º – 47 – Quarenta horas – 1935

Estabelece o princípio da semana de 40 horas de trabalho.

N.º 106 – Descanso semanal no comércio e serviços – 1957

Complementa a Convenção n.º 14, determinando o direito a um período de descanso semanal de pelo menos 24 horas consecutivas em cada período de 7 dias, a todas as pessoas que trabalhem no comércio e serviços, quer no sector público, quer privado.

Ao contrário de outros tipos de normas, as que se referem à duração do trabalho não registam uma evolução significativa desde o seu início até 1974, data do termo do nosso trabalho. Na verdade, há apenas três convenções sobre o horário de trabalho – a emblemática

convenção n.º 1, a n.º 30 (1930) que alarga o princípio das 8 horas/48 horas ao comércio e serviços e a convenção n.º 47 (1935) que define o princípio das 40 horas, cujo número de ratificações foi muito baixo²⁴⁰, embora tenha servido de referência no caso de muitos países em processo de redução do tempo de trabalho. Apenas duas convenções sobre o descanso semanal – a n.º 14 (1921), que estabelece o descanso semanal na indústria e a n.º 106 (1960) que alarga o mesmo direito ao comércio e serviços.

A ideia da redução do tempo de trabalho não é criação da OIT, como vimos, mas a visão da Organização, ao longo do tempo, molda a forma como encaramos a questão (cf. Murray, s/d, p. 2). Por um lado, essa visão atribui ao Estado a responsabilidade directa de impedir a exploração dos trabalhadores, definindo a lei, cujos limites devem ser respeitados, devendo todos os intervenientes ser informados dos seus direitos e deveres.

Por outro, a visão da OIT define-se em torno do trabalhador *standard*, ou seja o homem, assalariado, a tempo inteiro, na indústria, sendo que a limitação do trabalho se destinava a proporcionar-lhe tempo de lazer e de cultura – o que excluía duplamente as mulheres, por não se enquadrarem no sujeito típico da norma e por serem a maioria dos ocupantes dos empregos atípicos, aos quais a norma também não se aplicava.

Por outro lado ainda, contempla uma perspectiva económica sobre a duração do trabalho. A nível microeconómico, ao ligar a redução ou a reorganização do tempo de trabalho à maior eficácia e produtividade, numa idílica convicção, presente nos primeiros anos da OIT, que os interesses da eficiência económica coincidiam com os dos trabalhadores. A nível macroeconómico, ao pressupor que a redução do tempo de trabalho é um factor útil para criar empregos, conceito subjacente a todas as discussões aquando da grande Depressão dos anos trinta e que esteve na origem da adopção da convenção n.º 47, de 1935, que preconiza as 40 horas de trabalho semanal (cf. Murray, s/d, pp. 13-15).

5.2.2. Portugal e as horas de trabalho

No caso do horário de trabalho, Portugal foi um país pioneiro, transpondo para a ordem jurídica interna a convenção n.º 1 logo em 1919. Na verdade, data de Maio desse ano um conjunto notável de legislação de protecção social e defesa dos trabalhadores, onde se

240 Apenas 14 ratificações até 2007, vd BIT (2008).

inclui o decreto n.º 5516, que estabelece as 8 horas de trabalho diário/48 horas de trabalho semanal, embora a ratificação da convenção ocorra apenas em 1928. Neste caso, a influência da OIT exerce-se para além dos processos e compromissos formais de ratificação, pela via da circulação de ideias sobre o trabalho e a sua regulação, que influenciaram directamente a produção legislativa nacional (cf. Murray, s/d, p. 2).

Das cinco convenções sobre a duração do trabalho adoptadas no período de 1919 a 1974, Portugal ratificou três – em 1928, as convenções n.º 1 (1919) e n.º 14 (1921), respectivamente sobre as horas de trabalho e o descanso semanal na indústria e em 1960 a convenção n.º 106 (1957) sobre o descanso semanal no comércio e serviços. O país não ratificou a convenção n.º 30 (1930) sobre a duração do trabalho no comércio e serviços, nem a convenção n.º 47 (1935) que estabeleceu o princípio das 40 horas.

O HORÁRIO DE TRABALHO: AS CONVENÇÕES RATIFICADAS

Sobre o horário de trabalho a ratificação limitou-se à convenção n.º 1. Como já referimos, a legislação nacional recebeu o princípio logo em 1919, pelo que o processo de ratificação não registou sobressaltos. Conforme se refere no primeiro relatório enviado à OIT, reportado ao ano de 1930:

“Portugal possui desde 1919 uma legislação sobre horário de trabalho das mais amplas e liberais, tendo em conta todos os princípios de humanidade, sem que necessidade de a alterar para ratificar e dar cumprimento à Convenção de Washington.”²⁴¹

A referida legislação portuguesa, que dava cumprimento às obrigações decorrentes da ratificação da convenção n.º 1, era fundamentalmente o já mencionado decreto n.º 5516, de Maio de 1919, complementado por alguns diplomas posteriores.²⁴² Com excepção dos trabalhadores rurais e dos domésticos, “pelas condições especiais em que exercem a sua actividade profissional”, o regime máximo de trabalho de 8 horas, diurno, nocturno ou misto, aplicável aos estabelecimentos industriais, mas também aos comerciais, é “um princípio de observância legal”, estando a ser cumprido o regulamento em vigor.²⁴³ O primeiro relatório enviado à OIT é muito circunstanciado, dando nota de todas as normas aplicáveis e

241 MNE/AHD – 3.º piso, A1, 16 – A, Pasta 69. Nesta pasta encontram-se cópias de todos os relatórios anuais enviados à OIT, relativos a convenções ratificadas, até ao ano de 1940.

242 Decreto n.º 10 782, de 20/5/1925; portaria n.º 4 442, de 29/5/1925; decreto n.º 13 788, de 9/6/1927 e decreto n.º 16 102, de 31/10/1928.

243 MNE/AHD – 3.º piso, A1, 16 – A, Pasta 69.

suas especificidades, e quanto à sua aplicação prática refere algumas circulares dirigidas às autoridades administrativas interpretando e harmonizando o regime, que seguem “a título de exemplo apenas, comprovativo do interesse dos poderes públicos pelo cumprimento integral do horário de trabalho, o que se tem levado a efeito sem dificuldade.” Note-se que convenção foi ratificada sob reserva de decisão ulterior sobre a sua aplicação aos territórios ultramarinos.

A Comissão de Peritos levanta algumas dúvidas quanto à legislação portuguesa face aos ditames da convenção. Na indústria dos transportes – caminhos-de-ferro – caso não seja possível organizar turnos, é permitida a elevação do tempo de trabalho além dos limites da convenção, possibilidade não utilizada, segundo o Governo português, porque não tinha havido regulamentação da norma. Quanto ao trabalho extraordinário prestado por funcionários do Estado, em que o pagamento é feito “em conformidade com as disposições regulamentares do respectivo estabelecimento ou serviço”, tal não significa, segundo o Governo, que o regime os prejudique face aos demais, até porque “todos os serventuários do Estado têm um regime de trabalho absolutamente humanitário, não constando quaisquer reclamações da sua parte.” A comissão relevava também o facto de não existir publicação de lista das actividades de laboração contínua, assinalando o Governo que tal não existia ainda, sendo as únicas excepções alguns estabelecimentos comerciais e a indústria de transportes.

Ainda no ano de 1930, foi criada uma comissão²⁴⁴ para estudar o regime do horário de trabalho na indústria e no comércio e rever toda a legislação. O objectivo era aperfeiçoar, “pondo-a de inteiro e absoluto acordo nos seus mínimos detalhes com a convenção sobre estabelecimentos industriais, fazendo outro tanto com a referente a estabelecimentos comerciais”, então em discussão na OIT e futura convenção n.º 30.

A Comissão de Peritos não fez observações ao relatório apresentado sobre o ano de 1931, facto de que se regozija o Governo português. Contudo, um sub-relator da Conferência fez alguns reparos, decalcados das observações feitas pela Comissão no ano anterior. O Governo português esclarece de novo, referindo que Portugal tudo tem feito para que a

244 Portaria de 10/2/1930. Esta Comissão era presidida pelo Administrador-Geral do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral e composta por 5 vogais do mesmo Instituto, quatro delegados patronais e quatro operários e ainda o Chefe da secção da OIT da Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações.

legislação interna e internacional seja aplicada integralmente e lastimando “que de 55 Estados Membros da OIT, só 15 tenham até ao momento ratificado a convenção.”²⁴⁵

O controlo da OIT exerce-se de novo através da Comissão de Peritos, visando quanto ao ano de 1932, a questão dos caminhos-de-ferro e a das actividades de laboração contínua. Quanto à primeira, esclarece o Governo que, enquanto se aguarda a publicação de novo regulamento sobre horário de trabalho na indústria de transportes, assente nos princípios das convenções internacionais, então em estudo, “deu instruções às empresas ferroviárias e de outros meios de transporte para o cumprimento dos respectivos horários dentro das disposições da Convenção de Washington.” Quanto à segunda, informa que “estão os organismos competentes procedendo ao estudo das novas condições da indústria de laboração contínua, restringindo quanto possível o seu exercício industrial e prescrevendo outras medidas de largo alcance”; enquanto tal não acontece transcreve mapa sobre a matéria²⁴⁶, com classificação de indústrias em que se permite a laboração contínua permanente, sazonal e parcial.

O quadro da legislação republicana é alterado através da publicação do Estatuto do Trabalho Nacional, em 23 de Setembro de 1933 e dos decretos-leis n.ºs 24 402 e 24 403, de 24 de Agosto de 1934, que definem o novo regime jurídico do horário de trabalho, que perdurará até ao final dos anos 1960. Vejamos, em traços gerais, qual o seu teor.

Estabelece-se que o horário de trabalho não pode, em princípio exceder as oito horas e se aplica aos estabelecimentos industriais e comerciais. Os profissionais da hotelaria, até então considerados domésticos e portanto fora do âmbito da lei, são incluídos na aplicação do regime. A abertura dos estabelecimentos industriais não pode começar antes das 7 horas, nem terminar depois das 20 horas; nos escritórios os limites são as 9 horas e as 18 horas. O período de abertura dos estabelecimentos de venda ao público deve ser determinado pelas Câmaras Municipais. Os horários dos serviços, industriais ou comerciais, ligados com o interesse público têm de ser aprovados pelo Governo. Por autorização do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência podem excepcionar-se do cumprimento do horário de trabalho os indivíduos que exerçam cargos de confiança, direcção ou fiscalização e ainda os empregados em estabelecimentos de pequena categoria, que estejam ligados

245 MNE/AHD – 3.º piso, A1, 16 – A, Pasta 69.

246 Publicado a 10/3/1911.

aos padrões por laços de parentesco próximo. O horário de trabalho pode ser menor em determinadas actividades económicas (ex. escritórios) e pode ser reduzido por via legal ou resolução corporativa por razões de salubridade ou higiene ou ainda condicionamento económico; pode também ser aumentado por decisão do Governo, em face de circunstâncias excepcionais e por razões de interesse público. O horário por turnos está também sujeito ao período máximo de trabalho diário, devendo as horas suplementares ser pagas com uma percentagem de 50% acima da remuneração normal. Também mediante autorização do INTP, poderá haver isenção do horário de trabalho nos estabelecimentos comerciais dos pequenos centros e nas indústrias que revistam carácter rural; nas obras de construção civil de carácter doméstico ou agrícola e ainda na construção e reparação de vias de comunicação. Os horários devem ser afixados em lugar visível, mencionando as especificidades, quando as haja. Incumbe a fiscalização do horário de trabalho às autoridades administrativas e ao INTP, devendo os grémios e os sindicatos nacionais participar os incumprimentos ao regime. Complementava o decreto-lei n.º 24 402, cujas normas principais acabamos de identificar, o decreto-lei n.º 24 403, que regulava em detalhe o processo de fiscalização do horário de trabalho.

Exactamente dois anos depois, em 24 de Agosto de 1936, é publicado o decreto-lei n.º 26 917, que, sem alterações de fundo, vem aperfeiçoar e completar a redacção do decreto-lei n.º 24 402, indo ao encontro de preocupações de maior rigor formal e mais eficaz aplicação prática do normativo legal. Ao dar conhecimento desta alteração à OIT, no relatório de 1937, o Governo português sublinha “que o princípio do horário de trabalho é rigorosamente cumprido em todo o país, observando-se uma estrita fiscalização que impõe a aplicação absoluta das leis em vigor.” Nessa sequência, a Comissão de Peritos, reconhecendo o fornecimento de informação sobre as alterações legais recentemente introduzidas, observa que nada é dito quanto à aplicação prática da convenção e solicita que o relatório do ano seguinte seja mais detalhado e preciso.²⁴⁷ Por sua vez, o Gabinete do Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social faz um relatório sobre a aplicação prática da convenção n.º 1, destinado a ser apresentado na Conferência seguinte.²⁴⁸

Embora não haja modificações sensíveis na informação prestada nos relatórios anuais, a verdade é que, até ao final da década de 1950, não se registam mais observações por parte

247 MTSS/Arquivo OIT – Pasta observações e pedidos directos.

248 MNE/AHD – Pasta 71 – ofício dirigido ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, datado de 27/5/1937.

da Comissão de Peritos da OIT. Nesse período, sem alterações genéricas ou significativas ao regime jurídico de 1934, assinalam-se alguns normativos legais, de que destacaremos o decreto-lei n.º 32 193, de 13 de Agosto de 1942 que permitia o alargamento do número de horas de trabalho diário mediante despacho do Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social e o decreto-lei n.º 36 173, de 6 de Março de 1947, que determinava que as convenções colectivas de trabalho não podiam contrariar os princípios legais relativos ao horário de trabalho. Em sentido diverso, é publicado um acórdão do Supremo Tribunal Administrativo²⁴⁹, que determina “As disposições relativas a horário de trabalho convencionadas em contratos colectivos prevalecem sobre as regras gerais da lei”, tudo indicando que estejam em causa disposições mais favoráveis, o que se harmoniza com o decreto-lei de 1947. Para além destes decretos, publicam-se diversos despachos casuísticos relacionados com horários de trabalho. Nos relatórios enviados à OIT, presta-se, sem regularidade anual, informação de ordem vária: convenções colectivas celebradas sobre a matéria da convenção; novas indústrias de laboração contínua; decisões judiciais sobre o tema; número de horas suplementares autorizadas e número de autos levantados pela Inspeção do Trabalho.

Durante a década de 1940 e até 1957, o Governo português nos documentos enviados sublinhava o estrito cumprimento das normas sobre horário de trabalho, em observância da convenção n.º 1, e não se regista nenhuma intervenção da Comissão de Peritos da OIT, havendo uma aparente tranquilidade em matéria de horário de trabalho. Todavia, o número de autos levantados pela Inspeção do Trabalho alerta-nos para a possibilidade de a adequação legal à convenção não corresponder a um real cumprimento das normas sobre horário de trabalho. Na verdade, e embora não tenhamos averiguado o teor dos autos, o seu número é elevadíssimo: só entre os anos de 1940 a 1945 são 27 995; nunca desce abaixo dos 3 000 autos anuais e no período de Julho de 1955 a Julho de 1956 foram levantados 10 012 autos, só para mencionar alguns dados.

A partir de 1957, temos observações regulares por parte da Comissão de Peritos. As primeiras, de 1957 e 1958, de alcance genérico, solicitam que, para além das informações habitualmente fornecidas, se faça um “exame geral da situação”. Em face do relatório de 1959/1960, a Comissão levanta um vasto conjunto de dúvidas sobre a legislação e a prá-

249 Datado de 23/11/1948 e publicado no Diário do Governo de 21/06/1949.

tica nacionais e a sua adequação às normas da convenção: situação nas minas e pedreiras; possibilidade de não aplicação do regime aos estabelecimentos de carácter rural, à construção de carácter doméstico ou agrícola e à reparação de estradas; situação das empresas de transportes e nas empresas de laboração contínua, em que aparentemente existem jornadas laborais excedendo as 8 horas e semanais atingindo as 56 horas; possibilidade de, por acordo entre associações de patrões e sindicatos, se ultrapassar o horário permitido por lei; eventual utilização abusiva de horas extraordinárias, que devem ter um carácter temporário.

A partir de 1960 os pedidos da Comissão são anuais, bem como as respostas do Governo português, incorporadas nos relatórios enviados. O Governo insiste no cumprimento da convenção na prática, embora reconheça a “imperfeição da letra da lei”. A Comissão, por sua vez, todos os anos analisa os elementos enviados e sublinha a desadequação das normas portuguesas perante as obrigações da convenção. A partir do relatório de 1961/1962, o Governo português escuda-se na “revisão da lei geral sobre horários de trabalho na qual aquelas sugestões [da Comissão de Peritos] não deixarão de ser tomadas em consideração”, argumento que utilizará durante dez anos, uma vez que o regime inicial do horário de trabalho, de 1934, alterado em 1936, só será substituído pela entrada em vigor dos decretos-leis n.º 49 408, de 29 de Novembro de 1969 e n.º 409/71, de 27 de Setembro.

O regime estabelecido pela nova lei é, segundo o Governo, mais favorável que o previsto na convenção e “tem dado ocasião a que os organismos patronais e dos trabalhadores apresentem observações muito diversas sobre as incidências da sua aplicação, que em larga medida veio beneficiar os trabalhadores, mas que trouxe para as entidades patronais encargos mais pesados. A maioria dessas observações está, porém, de momento, ainda em apreciação.”²⁵⁰

Já depois do regime de 1971, a Comissão de Peritos intervém de novo. As dúvidas postas prendem-se com a adaptação do novo regime jurídico às empresas concessionárias de serviços públicos, empresas públicas e trabalho portuário, e ainda quanto à extensão do mesmo regime ao trabalho rural. Quanto à adaptação, foi feita, nos dois primeiros casos, através de legislação publicada entretanto e, no caso do trabalho portuário, através de instrumento de regulamentação colectiva. Quanto à extensão ao trabalho rural, aplicava-se a

250 MTSS/ Arquivo OIT – Relatório de 1970/71.

regra de que eram apenas trabalhadores rurais aqueles que, desempenhando funções agrícolas, silvícolas e pecuárias por conta de outrem, estivessem abrangidos pelo respectivo sindicato, todos os outros trabalhadores, com funções mais especializadas ou de algum modo cobertos por outro sindicato, beneficiavam da aplicação da legislação sobre horário de trabalho, respeitando as disposições da convenção. A Comissão de Peritos fez ainda duas outras observações, quanto aos limites do trabalho extraordinário e quanto ao trabalho prestado para compensar suspensões de actividade solicitadas às entidades patronais pelos trabalhadores. Em ambos os casos o Governo esclarece a interpretação da nova norma e demonstra a sua adequação às disposições da Convenção.²⁵¹

A actividade dos peritos, em particular durante os anos 1960, contrasta com o que acontecera nas duas décadas anteriores, em que aparentemente tomava por boas as repetidas declarações do Governo português sobre o estrito cumprimento das normas da convenção n.º 1 e não interveio com observações ou pedidos. Se tal se deve a um olhar mais atento ao que diziam ou não diziam os relatórios, como sejam o elevadíssimo número de autos levantados pela Inspecção do Trabalho, realidade que se prolonga até 1974²⁵², ou se decorre da maior atenção com que a OIT seguia o dossier Portugal, por causa da questão africana, é uma interrogação que nos colocamos.

O HORÁRIO DE TRABALHO: AS CONVENÇÕES NÃO RATIFICADAS

O país não ratificou a convenção n.º 30 (1930) sobre a duração do trabalho no comércio e serviços, nem a convenção n.º 47 (1935) que estabeleceu o princípio das 40 horas.

O alargamento do horário de trabalho de 8 horas/dia e 48 por semana ao comércio e serviços, previsto na convenção n.º 30, não foi visto de forma positiva em Portugal, apesar de a legislação sobre horário de trabalho, seja do período republicano, seja já do Estado Novo, se aplicar indistintamente a todos os assalariados, independentemente do ramo de actividade (cf. convenção n.º 1). Vários documentos, anteriores à adopção da convenção, testemunham posições contrárias. Destes, transcrevemos parcialmente um ofício dirigido

251 MTSS/ Arquivo OIT - Relatório 1970/71.

252 Apenas como exemplo: de Julho de 1962 a Junho de 1964 foram levantados 16 942 autos e entre Julho de 1967 e Junho de 1968, cerca de 20 000.

ao Secretário da Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações pelo Inspector Chefe da Higiene do Trabalho e da Indústrias²⁵³:

“Sou fundamentalmente contrário a compromissos que de antemão sei que não se podem manter ou mesmo executar. Há na hora presente duas ondas, que podemos dizer de fluxo e de refluxo, que traduzem o dinamismo dos povos. É de um lado o regionalismo em que estes cuidam bastar-se a si próprios, independentemente dos outros, procurando produzir o necessário para o seu consumo, levantando a alça aduaneira do proteccionismo, pondo entraves à imigração, fechando a sete chaves as portas; este é o fluxo. Por outra banda, vem do conclave de Genebra o sopro do internacionalismo, o elixir do nivelamento de direitos e deveres, dando às almas aspirações comuns, procurando a todos os trabalhadores, seja qual for o paralelo e o meridiano, uma igualdade de tratamento perante o trabalho. Para que este desideratum se realizasse era necessário igualar, nivelar a natureza humana. Este é o refluxo.

Concordo, em princípio, que os povos devem estudar cada um para si, dentro da sua maneira de ser étnica, climática e mesológica o problema da duração do trabalho, subordinando-o aos pontos de vista da higiene, da produção e da instrução (...).

Se para a classe operária se podem organizar horários de trabalho mais ou menos equivalentes aos dos demais povos, outro tanto não se pode fazer para os chamados empregados. Parte-se do princípio que os operários pertencem à classe operária e os empregados à classe comercial. (...). A característica da vida industrial é a seguinte: o operário vive da matéria e para a matéria-prima e entrega produtos manufacturados, acabados ou não. As suas relações passam-se única e exclusivamente com as máquinas e com a matéria (...).

Ora, no comércio a vida é muito outra. As relações são complexas, de homens para homens, destes com a matéria, variáveis com os lugares e com o tempo. Uns só lidam com o dinheiro, outros só com números, outros têm de ensaiar o sorriso comercial para vender uns metros de seda a uma freguesia exigente, outros correm as cidades e as aldeias, como cobradores, angariadores, caixeiros-viajantes, outros são operários e empregados, ao mesmo tempo, como relojoeiros, sapateiros, alfaiates; outros são empregados e patrões, outros empregados e exercendo uma profissão liberal; um sem número de situações difíceis de definir e de enumerar.

Não é possível conciliar dentro de fórmulas rígidas o horário de trabalho de muitas profissões. São casos a regular, cada um de per si. Proceda-se por etapas; estude-se o horário para um grupo profissional e aplique-se depois segundo os usos e costumes regionais. Mais tarde estende-se a um novo grupo profissional e assim sucessivamente.”

O texto continua, numa longa análise da legislação e do seu repetido incumprimento. O seu autor é claramente contra a redução do horário de trabalho no comércio e serviços, por razões de ordem económica:

“ Eu que sempre fui um pioneiro das chamadas reivindicações sociais, mas que acima de tudo sou português, disse-lhe que achava que o país carecia de congregar todas as energias, todos os esforços para conseguir safar-se do atoleiro económico em que se encontra depois da guerra. Trabalhar, produzir o mais que se pudesse e o melhor que se soubesse (...). Era necessário o sacrifício comum para de atingir a plataforma económica. Conseguida ela, todos tinham o

253 MNE/AHD – 3.º piso, A1 – 5 (56). O ofício é datado de 22/5/1929. A Inspeção funcionava junto da Direcção-geral da Saúde, no Ministério do Interior.

direito de um lugar ao sol e só então se poderia caminhar afoitamente no campo das reivindicações sociais.”

Mas atribui segundas intenções ao “refluxo” vindo de Genebra:

“É preciso ter em conta que muitas das sugestões que nos vêm lá de fora, sob a capa irisada e sedutora do altruísmo, não são mais do que a defesa própria contra a concorrência alheia. Não podendo conter a onda de exigências das classes trabalhadoras, mercê de circunstâncias várias, procuram levar os outros a comungar no mesmo credo, levando-os a uma situação económica equivalente, de sorte que continuem a manter a mesma hegemonia económica.”

Como preparação da futura convenção n.º 30, a OIT lançou em 1929 um questionário sobre a duração de trabalho dos empregados, que foi respondido pelo Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral e pela Inspeção de Higiene do Trabalho e das Indústrias²⁵⁴. O Inspector-Chefe, cuja opinião sobre a matéria já conhecemos, é lapidar: “Não sou partidário da convenção, quando muito uma recomendação, devendo cada país resolver o caso por si.”

Esta relutância contrasta com a posição tomada pelo delegado governamental à Conferência de 1930, Afonso Rodrigues Pereira, cujo discurso, fazendo um historial da legislação portuguesa dizia:

“A questão do horário de trabalho dos empregados, é de há muito uma das preocupações do Governo português, que sobre o assunto possui hoje uma legislação extremamente liberal, dando inteira satisfação aos desejos e pretensões da respectiva classe.”

E concluía a sua intervenção referindo que a delegação portuguesa aceitava a “doutrina constante do projecto de questionário apresentado à Conferência, em todos aqueles pontos que não colidam com a legislação portuguesa existente.”²⁵⁵ No fundo, a posição de Rodrigues Pereira era no sentido da ratificação, uma vez que a legislação portuguesa se mostrava compatível com a doutrina da convenção.

Já o entendimento da Inspeção era oposto: embora reconhecendo o avanço da legislação, sabia-se que a realidade estava muito distante do país desenhado na lei. A tensão entre estes dois pontos de vista, aqui manifesta, ocorre em muitas outras situações, em que o país real e o país legal divergem profundamente. Neste caso, a convenção ficou por ratificar, apesar

254 MNE/AHD – 3.º piso – A1 – 5 (56). Ofícios de 20/12/1929 e 9/1/1930.

255 MNE/AHD – 3.º piso – A1 – 5 (56).

da legislação, em teoria, o permitir. Nem consta nenhuma intenção de se iniciar o procedimento nas décadas seguintes.

O único relatório²⁵⁶ existente sobre esta convenção, ao abrigo do artigo 19.º (convenções não ratificadas), data de 1966. O regime jurídico continua sendo o decreto-lei n.º 24 402, de 1934, que estabelece as 8 horas diárias de trabalho/48 por semana nos estabelecimentos industriais e comerciais e as 7 horas diárias/42 semanais para os empregados de escritório, e que permite horários de trabalho de duração inferior desde que convencionados, o que acontece com frequência, como explica o Governo. No entanto, apesar desta compatibilidade com as regras da Convenção – e no caso dos empregados de escritório “uma protecção mais ampla” – não há qualquer justificação expressa para a não ratificação da convenção n.º 30, remetendo-se para a declaração do delegado governamental à 44.ª sessão da Conferência, em 1960, sobre a posição do Governo português sobre redução e duração do trabalho.

Nesta declaração²⁵⁷, são apontadas duas razões para a não adopção de instrumentos internacionais, e subsequentemente legislação interna, com vista à redução de trabalho. A primeira, de ordem económica, prendia-se com o grande esforço, então em curso, de desenvolvimento industrial e de crescimento económico do país, que poderia ser prejudicado com medidas de tal natureza. A segunda, de natureza metodológica, porque era entendimento do Governo que a redução de tempos de trabalho deveria ser objecto de negociação colectiva e plasmar-se em convenções colectivas de trabalho, que tomariam em consideração as especificidades de cada actividade económica.

Na conclusão do referido relatório ao abrigo do artigo 19.º, adianta-se que está em curso “um amplo processo de revisão legal que tem como objectos conexos o regime da duração do trabalho. (...) Contudo, seria prematuro indicar-se, desde já, os termos em que tal revisão se venha a concretizar”, bem como quando se realizará, pelas mesmas razões indicadas em 1960.

Já quanto à convenção n.º 47 (1935), que estabelece o princípio das 40 horas, não existe documentação alguma nos espólios consultados até 1966, ano em que é elaborado relatório ao abrigo do artigo 19.º. Este texto cinge-se a um parágrafo que remete para a supra

256 MTSS/Arquivo OIT – Pasta Relatórios ao abrigo do art.º 19.

257 *Compte rendus des travaux*, página 527.

referida declaração do delegado governamental à 44.^a sessão da Conferência, em 1960 e sublinha:

“ Não é possível por ora, ao Governo português, tendo em vista a intensificação do ritmo do crescimento económico do País, reduzir a duração do trabalho a quarenta horas por semana, referindo, porém, que o modo de dar seguimento às disposições da convenção será através de acordos colectivos de trabalho.”²⁵⁸

A inexistência de qualquer referência à convenção n.º 47 e à possibilidade da sua ratificação não espanta. Por um lado, esta convenção surge num contexto de grave crise económica, correspondendo mais a uma tentativa de contenção do desemprego do que à consagração de um direito reclamado pelos trabalhadores, pelo que o seu valor simbólico deve ser lido a esta luz. Apesar disso, adoptada ou não, serviu de referência a alguns países em processo de redução dos tempos de trabalho. Não era, certamente, o caso do nosso país, que assumidamente não entrara nesse processo, havendo até indícios vários de incumprimento na prática das obrigações decorrentes da convenção n.º 1, de menor grau de exigência.

Na sequência dos dois relatórios apresentados em 1966, sobre a não ratificação das convenções n.ºs 30 e 47, os serviços da OIT elaboram dois documentos²⁵⁹ circunstanciados sobre a situação portuguesa, em que escarpelizam a legislação e sublinham a ausência de informação sobre as perspectivas de ratificação sobre os instrumentos para a redução do horário de trabalho.

O descanso semanal

No que respeita ao descanso semanal, Portugal ratificou as duas convenções adoptadas pela OIT, sem atrasos sensíveis. A convenção n.º 14 (1921), sobre o descanso semanal na indústria, fez parte do primeiro grupo de ratificações, em 1928, e a convenção n.º 106 (1957), sobre o descanso semanal no comércio e serviços, foi ratificada em 1960.

A consagração do descanso semanal foi legislada em 1907 e 1911, sendo prática aceite, pelo que o processo de ratificação da convenção n.º 14 não levantou dúvidas. Note-se, porém, que a ratificação foi feita com reserva de aplicação quanto às então colónias, pelo estamos a falar do Portugal metropolitano e ilhas adjacentes. A lei portuguesa reconhecia

258 MTSS/Arquivo OIT – Pasta relatórios ao abrigo do artigo 19.º.

259 OIT/ Archives Genève – Pasta ACD 7-51-30.

o direito a um descanso semanal de 24 horas, em regra seguidas e ao domingo, a todo o assalariado, independentemente do seu ramo profissional. As excepções admitidas prendiam-se com a natureza de algumas actividades (laboração contínua, serviços de interesse público, hotelaria, etc.) em que o descanso recairia noutro dia convencionado ou com usos e costumes regionais e particularidades económicas, caso em que as Câmaras Municipais tinham a faculdade de regulamentar o dia de descanso semanal.

A lei portuguesa era anterior até à adopção da convenção, pelo que concluía o Governo no primeiro relatório enviado à OIT, em 1930:

“Portugal possui desde 1907 uma legislação sobre repouso hebdomadário das mais amplas e liberais tendo em conta todos os princípios de humanidade, sem que necessitasse de a alterar para ratificar e dar cumprimento à convenção de 1921.”²⁶⁰

Aliás, é de notar que a legislação nacional não se limitava ao descanso na indústria, cobrindo todas as actividades em que houvesse assalariados, independentemente da sua natureza, quer fosse industrial, comercial ou mesmo agrícola. A precoce consagração em Portugal do descanso semanal alargado deve ser lida não como a concessão de um direito, em que a lei precede e força a vida, mas sim como a tradução legal de uma longa tradição, assente na prática religiosa.

O quadro legal alterou-se com a publicação do Estatuto do Trabalho Nacional e do decreto-lei n.º 24 402, de 24 de Agosto de 1934. No artigo 26.º daquele Estatuto dispõe-se:

“O trabalhador da agricultura, indústria e comércio tem direito a um dia de descanso por semana, que só excepcionalmente e por motivos fundamentados pode deixar de ser o domingo. (...) O trabalho prestado ao domingo ou no dia excepcionalmente designado para descanso semanal, com exclusão dos indivíduos empregados em serviço de laboração contínua, será sempre pago pelo dobro.”

O decreto-lei subsequente, n.º 24 402, de 1934, detalha esta norma, estabelecendo o regime das suas regras e excepções, sem contudo alterar o princípio do descanso semanal.

Este quadro legal manter-se-ia até final dos anos 1960. No entanto, neste longo período da sua vigência, devemos registar alguns momentos. Em 1945, dois despachos do Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social, de 8 e Janeiro e 30 de Abril, interpretativos do citado decreto-lei n.º 24 402, concluem pela irrenunciabilidade do direito a

260 MNE/AHD – 3.º piso, A1, 16 – A, Pasta 69.

férias e ao descanso semanal. Em 5 de Junho de 1948, a lei n.º 2 029 restabelece o dia 8 de Dezembro como feriado nacional e determina expressamente que o domingo é o dia do descanso semanal em todo o país, sendo da exclusiva responsabilidade do Governo as excepções que não resultem directamente da lei. Em 1 de Fevereiro de 1950, novo despacho do Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social, sequencial à lei n.º 2 029, determinando que ficam sem efeitos as autorizações para trabalho ao domingo, e que “somente poderão ser concedidas em casos excepcionais, devidamente justificados, por motivos imperiosos de interesse público ou por virtude de circunstâncias derivadas de casos de força maior ou da iminência de prejuízos importantes”, exceptuando os serviços e estabelecimentos expressamente autorizados por lei a trabalhar ao domingo.

A publicação destas normas e despachos indiciam a preocupação com o (in) cumprimento da regra do descanso semanal obrigatório, por princípio ao domingo. Mas também, à semelhança do que acontece com a convenção n.º 1, o número de autos levantados pela Inspecção do Trabalho e comunicados à OIT é significativo.²⁶¹ Apesar disto, a intervenção da Comissão de Peritos da OIT é quase totalmente omissa. Na verdade, em 1933 e 1937, observa que os relatórios são escassos em informação quanto à aplicação prática da convenção, nada mais dizendo até 1968, ano a partir do qual solicita informação sobre o novo quadro legal, que o Governo anunciara no relatório de 1962/64, e sua aplicação às províncias ultramarinas.

A entrada em vigor do decreto-lei n.º 49 408, de 24 de Novembro de 1969, bem como do decreto-lei n.º 409/71, de 27 de Setembro, veio alterar o quadro legal de 1933/34, mantendo o respeito pelo princípio do descanso semanal. A Comissão de Peritos toma conhecimento destas medidas legislativas, mas mantém pedidos directos nos anos de 1972, 1973 e 1974 para saber da aplicação das mesmas aos outros territórios sob administração portuguesa.

A questão da extensão ao Ultramar das normas sobre qualidade no trabalho está também no cerne do processo de ratificação da convenção n.º 106 (1957), sobre o descanso semanal no comércio e serviços, que Portugal ratificou em 1960. Na troca de expediente entre ministérios, a partir de Agosto de 1958, a preocupação, perante a compatibilidade entre o texto da convenção e a legislação metropolitana, é a possibilidade de extensão às provín-

²⁶¹ Existem dados comunicados a partir de 1946/47. O número de autos anual ascende em média a 1500, havendo casos a que sobe a perto de 3000.

cias ultramarinas.²⁶² Recolhido o parecer favorável à ratificação por parte do Ministério do Ultramar, o processo é rápido – o decreto é publicado em Junho de 1960.

A legislação portuguesa aplicável ao descanso semanal no comércio e serviços era a mesma do descanso na indústria, ou seja o Estatuto do Trabalho Nacional, o decreto-lei n.º 24 402, de Agosto de 1934 e a lei n.º 2 029, de 5 de Junho de 1948. No primeiro relatório enviado à OIT, referente ao período de Julho de 1961 a Junho de 1962, o Governo explicita o regime jurídico e destaca a observância plena das obrigações decorrentes da convenção n.º 106.

A Comissão de Peritos intervém por várias vezes nos anos 1960. Tendo verificado o teor do decreto-lei n.º 24 402 pede para confirmar se a legislação se aplica aos empregados do sector público e aos escritórios das profissões liberais, bem como aos trabalhadores das províncias ultramarinas. Indaga quanto às medidas tomadas para adequação da legislação nacional face às disposições da Convenção quanto à possibilidade de derrogação, uma vez que a Convenção apenas prevê essa possibilidade para as pessoas ocupando um lugar elevado de direcção. Quanto à hipótese prevista no decreto, de os assalariados dos estabelecimentos comerciais das pequenas povoações poderem ser excluídos da regulamentação relativa à duração do trabalho, pede esclarecimentos. São estas, em traços gerais, as observações feitas de carácter geral, seguindo-se algumas referentes aos territórios ultramarinos.²⁶³

A resposta dada pelo Governo português vai no sentido do pleno cumprimento das obrigações da convenção n.º 106. Assim, a prestação de trabalho dos funcionários públicos tem regulamentação própria, sendo o dia de descanso semanal o domingo. O pessoal ao serviço das profissões liberais tem também direito, desde sempre (*sic*), a um dia de descanso semanal. As isenções concedidas apenas o são quanto a pessoas que exercem funções de

262 MTSS / Arquivo OIT – Pasta Convenção n.º 106. Ofício do Ministério das Corporações e Previdência Social datado de 9/12/58, dirigido ao Ministério do Ultramar, solicitando o parecer deste ministério, afirma existir “franca correspondência” entre a convenção e a legislação interna, havendo vantagem na ratificação “desde que a aplicação da Convenção se pudesse tornar extensiva às províncias ultramarinas, dentro do princípio da unidade do território nacional. Caso assim não aconteça, a conclusão parece que deverá ser diversa, porquanto a não apresentação dos relatórios a que se refere o art.º 22 da Constituição da OIT, em relação àquelas províncias, poderia ser considerada como significando uma menor protecção aos trabalhadores portugueses do ultramar, com todas as implicações de ordem política que daí podem resultar.” O Ministério do Ultramar responde em 8.10.59, comunicando “estar em curso um estudo comparativo da legislação vigente na Metrópole e nas Províncias Ultramarinas relativo à regulamentação do descanso semanal no comércio e nos escritórios, a fim de poder julgar da coincidência das disposições da referida convenção com as que vigoram no Ultramar”.

263 MTSS/Arquivo OIT – Pasta observações e pedidos directos. Documento de Março de 1965, para resposta a 15 de Outubro de 1966.

confiança, direcção ou fiscalização. À semelhança com o que ocorre com as convenções n.ºs 1 e 14, a par do discurso do Governo reiterando o cumprimento das disposições da Convenção, regista-se um número avultado de autos de notícia levantados pela Inspecção do Trabalho.²⁶⁴

Desenhava-se entretanto o novo quadro legal, anunciado pelo Governo, desde o início dos anos 1960. Nos seus pedidos de 1968, 1969 e 1970, a Comissão de Peritos solicita informação sobre a prevista legislação e sua aplicação aos territórios de África. Nos anos subsequentes, até 1974, fá-lo de novo, mas remetendo para a solicitação feita a propósito da convenção n.º 14. Como vimos, o novo quadro apenas entraria em vigor com os decretos-leis n.º 49 408, de 24 de Novembro e n.º 409/71, de 27 de Setembro, completados com o decreto-lei n.º 56/73, de 24 de Fevereiro, que definia as normas para a fixação dos períodos de abertura e de encerramento dos estabelecimentos comerciais e com incidência no descanso semanal, que observavam as obrigações decorrentes da ratificação das duas convenções sobre o descanso semanal.

5.3. Saúde e segurança no trabalho

No início do século passado, o tema da higiene, saúde e segurança no trabalho era omnipresente em todas as discussões sobre a questão social e central nas reivindicações dos trabalhadores. Por um lado, verificavam-se condições particularmente duras de trabalho, com nenhuma ou exígua regulação, que causavam inúmeros acidentes e provocavam graves problemas de saúde e que começam a tornar-se intoleráveis para as sociedades de então. Por outro lado, há uma série de descobertas científicas na área da saúde, designadamente em tudo o que respeita às condições de salubridade, ao corpo e à fadiga, assentes no trabalho de um conjunto de especialistas, higienistas, médicos e psicólogos, que contribuem para uma nova consciência e sensibilidade social sobre o tema (cf. Rodrigues, 2008, p. 37).

A melhoria das condições da prestação de trabalho, tendo em conta as questões da higiene, saúde e segurança, foi objecto de muitas iniciativas internacionais. Embora com um âmbito mais alargado, porque versava a condição operária vista globalmente, não poderemos deixar de mencionar o marco que constituiu a encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII,

²⁶⁴ Entre 1961 e 1968 foi comunicado à OIT o levantamento de 3 228 autos sobre a matéria da convenção n.º 106; não há dados relativos aos anos seguintes.

de 1891 e diversos momentos fundadores da futura regulamentação internacional do trabalho, como sejam a Conferência de Berlim de 1890, ou as Conferências Internacionais de Berna de 1905 e 1906, em que a proibição do fósforo branco, substância altamente tóxica, no fabrico de fósforos foi um tema central e se constituiu como uma das primeiras causas emblemáticas do direito internacional do trabalho (Rodgers *et alii*, 2009, p. 131).

Deixando de lado a questão da reparação dos acidentes de trabalho e doenças profissionais, que trataremos no tema Protecção Social, vejamos agora como eram reguladas as condições de trabalho em Portugal no início do século passado. Rui Enes Ulrich, ao comentar a situação portuguesa sobre higiene e segurança dos operários, refere que “é manifesta a insuficiência da nossa legislação nesta sua importantíssima parte” (1906, p. 98). Na verdade, durante décadas, o único diploma genérico que tratava da higiene industrial datava de 21 de Outubro de 1863 e referia-se aos estabelecimentos insalubres, incómodos e perigosos, que veio a ser complementado pelo decreto de 14 de Abril de 1891 e regulamento de 16 de Março de 1893, mas apenas visando o trabalho das mulheres e dos menores na indústria. Havia ainda alguns diplomas de carácter específico, sobre áreas profissionais de especial perigosidade.²⁶⁵

Nos primeiros anos do período republicano, por pressão dos trabalhadores das indústrias respectivas, o Governo, com o objectivo de vir a tomar medidas legislativas adequadas, determina a realização de inquéritos sobre as condições de trabalho da indústria têxtil (decreto de 19/8/1911) e da construção civil (portaria de 18/1/1912).²⁶⁶ Em 25 de Janeiro de 1912, é publicada uma portaria de aplicação genérica a todas as indústrias que obriga a que os patrões forneçam água potável em quantidade suficiente aos seus operários e que em todas as fábricas se instalem lavatórios para seu uso, fazendo-se uma descrição dramática da realidade existente a este nível. Em Março de 1918, determinam-se medidas profilácticas tendentes a evitar a propagação do tifo exantemático, como a desinfecção dos trapos e banhos de limpeza aos trabalhadores.²⁶⁷

265 Caso das fábricas de explosivos, das pedreiras, saibreiras, caleiras e barreiras, dos geradores e recipientes de vapor, das minas e oficinas metalúrgicas, da construção civil e das fábricas de tabaco. (cf. Lima, 1909).

266 Os dois grandes momentos de conhecimento sobre a situação dos trabalhadores, ainda que parcelares e abrangendo também outros domínios que não a saúde e segurança no trabalho, foram, no entanto, a Inquirição à situação das classes laboriosas, mandada fazer por determinação do jovem rei D. Manuel, por portaria de 26 de Novembro de 1909, e o Inquérito Industrial de 1917, da responsabilidade de Oliveira Simões.

267 Decreto n.º 4 037, de 23 de Março.

Excluindo alguns normativos de alcance específico, é apenas em Maio de 1918 que é publicado um diploma²⁶⁸ que reúne as normas sobre as indústrias insalubres, incómodas e perigosas, revogando-se o diploma de 1863. O preâmbulo do diploma chama a atenção para a dispersão da legislação sobre salubridade e higiene e segurança, que dificulta o conhecimento por parte dos interessados e das próprias autoridades, não havendo uma fiscalização efectiva e regular. Pretende-se agora concentrar toda a legislação, para que a acção do Estado se possa exercer, com vista à melhoria das condições de trabalho, “prevenindo os desastres e acidentes profissionais, e assegurando a higiene e segurança pública, aumentando assim, indirectamente, a capacidade produtiva do país”.

As indústrias insalubres, incómodas, perigosas e tóxicas são classificadas em três classes. São de 1.ª classe as indústrias cujo afastamento das habitações é rigorosamente necessário pelas suas condições de insalubridade e perigo, ou aquelas em que os operários estão sujeitos a intoxicações e infecções; de 2.ª classe as indústrias cuja instalação se pode permitir junto das habitações, com as condições que forem determinadas para que da sua laboração não resulte prejuízo para a saúde e segurança públicas ou dos seus operários; de 3.ª classe as indústrias cuja instalação se pode permitir em qualquer local, mediante condições determinadas, e subordinadas sempre a vigilância. Compete ao Governo a classificação destas indústrias e a emissão dos alvarás para o seu funcionamento.

Exigindo as condições em geral nas explorações industriais, de salubridade dos lugares de trabalho e a higiene e segurança dos operários e a higiene, comodidade e segurança pública, o diploma remete para as medidas de protecção, salubridade e segurança específicas que “serão decretadas em regulamentos gerais, e em especiais relativos a certas indústrias, profissões ou qualidades de trabalho”. Quatro anos depois, a 25 de Agosto de 1922, seria publicado o decreto n.º 8 364, contendo o regulamento da higiene, salubridade e segurança nos estabelecimentos industriais, mais amplo que o decreto de 1918, porque se aplica “as fábricas, oficinas, estabelecimentos industriais e comerciais, [...] e em geral todos os locais onde se exerce um trabalho profissional”, não se confinando às indústrias insalubres, incómodas e perigosas.

O quadro legal sobre higiene, saúde e segurança no trabalho existente no ano de 1933, que marca a instauração do Estado Novo, era, pois, o que resulta do decreto de 1918 e do regulamento de 1922, que acabamos de referir.

268 Decreto n.º 4 351, de 25 de Maio.

5.3.1. A OIT e a saúde e segurança no trabalho

Logo no Preâmbulo da Constituição inicial da OIT, ao referir-se a necessidade de melhoramento das condições de trabalho, uma das preocupações expressas é a protecção dos trabalhadores contra as doenças gerais ou profissionais e os acidentes resultantes do trabalho. Nos parágrafos que antecedem os princípios da Constituição, o bem-estar físico, moral e intelectual dos trabalhadores assalariados é reconhecido como de importância essencial do ponto de vista internacional e a necessidade de fiscalização da aplicação das leis para a protecção dos trabalhadores um dos nove princípios gerais. Estas referências nos seus documentos fundadores reflectem bem a centralidade da temática da saúde e segurança no trabalho para a OIT.

Mais do que a consagração de regras internacionais de alcance geral sobre saúde e segurança no trabalho, cujo âmbito seria necessariamente limitado atendendo à multiplicidade de profissões e ocupações e riscos que envolvem, o ponto de partida da OIT era a constituição de uma base de conhecimentos utilizáveis para a elaboração de políticas. Logo na primeira sessão da Conferência foi solicitada a elaboração de uma lista dos principais processos prejudiciais à saúde, o que se revelou difícil por haver opiniões médicas contraditórias, mas sobretudo porque, muitas vezes, a declaração de perigosidade era “contaminada” pelas suas implicações económicas. No fundo, as medidas de precaução nem sempre eram bem aceites quando os interesses económicos em causa se sobrepunham. (Rodgers *et alii*, 2009, pp. 132-133).

Na sua fase inicial, a OIT pretendia que se reconhecesse a “saúde no trabalho” enquanto domínio específico e que a própria Organização fosse um actor chave na actuação internacional, fruto da sua capacidade para centralizar e disseminar informação e conhecimento sobre saúde no trabalho e riscos profissionais. Esta ideia materializou-se na *Enciclopédia de segurança e saúde no trabalho*, base de conhecimento²⁶⁹ que ainda hoje subsiste, largamente difundida e que prova a permanência da estratégia da OIT quanto ao tema, assente na compilação e difusão da informação.

269 Nas palavras de Albert Thomas, primeiro Director-geral do BIT e responsável pelo prefácio da primeira edição da *Enciclopédia*, esta será “uma espécie de enciclopédia onde serão analisadas, do triplo ponto de vista do trabalho a realizar, do trabalhador que o realiza e do meio onde o realiza, as múltiplas tarefas do trabalho humano, as propriedades das matérias manipuladas, as operações de manipulação e de transformação, as origens e os agentes possíveis de intoxicação e doença, os dados estatísticos sobre os seus efeitos conhecidos actualmente, os sintomas, o diagnóstico, a terapêutica, a profilaxia, as legislações existentes desde agora.” (citado in Rodgers *et alii*, 2009, p. 133).

A opção pelo combate e erradicação da silicose por parte da OIT, feita por Luigi Carozzi, então chefe do serviço de higiene industrial do BIT, no início dos anos 1930, foi o motor de uma estratégia para os anos seguintes. Na verdade, a silicose era uma doença mortal associada ao trabalho nas minas, que carecia de reconhecimento como doença profissional por razões de ordem económica, designadamente por oposição da França, Bélgica e Holanda. A pretexto da silicose e usando a mobilização das redes internacionais, a OIT adoptou a convenção n.º 42, de 1934, sobre a reparação das doenças profissionais em geral²⁷⁰, fazendo referência específica àquela doença. (Rodgers *et alii*, 2009, p. 134).

A seguir à guerra, a OIT partilha competências com a recém-criada Organização Mundial de Saúde, deixando para esta entidade a parte médica da saúde no trabalho e assumindo a da prevenção, juntando saúde e segurança num programa comum. O trabalho nas décadas seguintes concentrou-se na recolha de directivas práticas e de normas específicas, assentes na discussão técnica de peritos e em comissões tripartidas, divulgadas por comités sectoriais²⁷¹ e na cooperação técnica. O trabalho normativo teve novo impulso a partir de 1960, ano em que foi adoptada a convenção n.º 115, sobre protecção de radiações, que é a primeira de uma série de convenções sobre riscos particulares de segurança e saúde no trabalho.

Na leitura que a própria OIT faz sobre o seu percurso nesta matéria, quer em 1969, quer volvidos 40 anos, em 2009, considera que exerceu um papel de relevo na elaboração das políticas de segurança e saúde no trabalho, em particular nos países industrializados, até à década de 1960, assente menos na produção normativa de convenções de âmbito genérico do que na função de investigação, difusão de informação e conhecimento e de códigos de conduta, de que os países se apropriam e do que na função de assistência ou cooperação técnica, esta mais direccionada para os países em vias de desenvolvimento.

Assim, mantendo-nos coerentes com a opção metodológica inicial de analisarmos apenas as convenções de interesse genérico adoptadas pela OIT e sua repercussão em Portugal, assumidamente teremos como objecto neste ponto um restrito número de convenções e

270 Convenção incluída no tema Protecção Social, onde será analisada.

271 A rotulagem das substâncias perigosas nos anos 1950 teve um impacto significativo, sendo os símbolos de perigos então adoptados ainda utilizados, por terem sido apropriados pelas recomendações da Organização internacional de normalização (ISO) (cf. Rodgers *et alii*, 2009, p. 136).

estamos a deixar à margem um conjunto de normativos específicos, convenções²⁷² ou recomendações, e outros documentos da OIT sobre saúde e segurança no trabalho, que terão influenciado de forma directa e indirecta a vida laboral do país, mas cujo tratamento seria prejudicial à economia do presente estudo.

Vejam agora quais as convenções, de alcance genérico, adoptadas sobre esta matéria:

N.º 77 – Exame médico dos adolescentes na indústria – 1946

Estabelece que os menores de 18 anos não podem ser admitidos no emprego a menos que tenham sido considerados aptos para o trabalho em que vão ser empregados através de um exame médico completo, que se deverá repetir anualmente até aquela idade. Em caso de graves riscos para a saúde o limite de idade passa para os 21 anos.

N.º 78 – Exame médico dos adolescentes nos trabalhos não industriais – 1946

Estabelece que os menores de 18 anos não podem ser admitidos no emprego a menos que tenham sido considerados aptos para o trabalho em que vão ser empregados através de um exame médico completo, que se deverá repetir anualmente até aquela idade. Em caso de graves riscos para a saúde o limite de idade passa para os 21 anos.

N.º 119 – Protecção em relação às máquinas – 1963

Proíbe a venda, o aluguer e a utilização de máquinas sem dispositivos de protecção adequados ou em que estes estejam inoperantes. Aplica-se a todas as máquinas, novas ou em segunda mão, movidas por outra força que não a força humana. O seu objectivo é a prevenção dos riscos para a integridade física dos trabalhadores devidos à utilização e movimentação de máquinas.

272 Entre 1919 e 1974 foram adoptadas 11 convenções de alcance específico, relativas a temas diversos, mas cuja maioria incide sobre o trabalho portuário e marítimo. Destas convenções Portugal apenas ratificou a n.º 27 (1929) sobre a indicação do peso dos volumes transportados em barco que determina que qualquer volume ou objecto pesando mil quilogramas ou mais de peso bruto, consignado dentro dos limites do território de um membro que ratifique a convenção, e se destine a ser transportado para o mar ou via navegável interior deverá, antes do embarque levar marcada na parte externa a indicação do seu peso por forma clara e durável. Esta ratificação ocorreu logo em 1932, sem registo de hesitações no processo.

N.º 120 – Higiene no comércio e serviços – 1964

Todos os locais administrativos e comerciais utilizados pelos trabalhadores, e o seu equipamento, devem ser mantidos em bom estado de conservação e limpeza. A Convenção determina as regras gerais de ventilação, de iluminação (de preferência natural), de temperatura, de ruído, de disposição dos locais, instalações sanitárias e serviços de primeiros socorros, etc.

N.º 124 – Exame médico dos adolescentes nos trabalhos subterrâneos – 1965

Estabelece que os menores de 21 anos não poderão ser admitidos em trabalhos subterrâneos sem realização de exame médico à entrada e seguidamente, com intervalos que não excedam um ano e exige uma radiografia dos pulmões por ocasião do exame médico inicial e sempre que considerado medicamente necessário.

N.º 127 – Peso máximo – 1967

Estabelece o princípio geral de que a nenhum trabalhador será exigido ou permitido o transporte manual de cargas cujo peso seja susceptível de comprometer a sua saúde ou a sua segurança. No caso das mulheres e dos jovens, a sua afectação ao transporte manual das cargas que não sejam ligeiras deve ser limitado e o peso máximo das cargas deve ser significativamente inferior ao admitido para os homens.

5.3.2. Portugal e a saúde e segurança no trabalho

Com exclusão da convenção n.º 27, ratificada logo em 1932, no segundo impulso de ratificações efectuadas, mas cujo âmbito de aplicação se restringe ao trabalho portuário, Portugal não aderiu formalmente a mais nenhuma convenção da área da saúde e segurança no trabalho.

As seis convenções de âmbito genérico adoptadas pela OIT podem ser divididas em dois grupos: as que se referem aos exames médicos dos adolescentes, que atendem às características dos sujeitos envolvidos, neste caso os jovens e a protecção que devem merecer e as que se referem a condições objectivas de saúde e segurança no trabalho.

Convenções sobre exames médicos dos adolescentes

As convenções n.ºs 77 e 78, ambas de 1946, impõem a realização de um exame médico completo prévio para os menores de 18 anos que comecem a trabalhar, respectivamente na indústria e nos trabalhos não industriais, exame que se deve repetir anualmente até a aquela idade. No caso de riscos graves para a saúde o limite de idade passa dos 18 para os 21 anos. Já a convenção n.º 124 (1965) estabelece a mesma regra do exame médico prévio, com realização de radiografia aos pulmões e exames anuais, aos menores de 21 anos que se ocupem em trabalhos subterrâneos.

A legislação portuguesa aplicável²⁷³ não impunha o exame de aptidão física para a admissão de menores ao trabalho, o que é, aliás, coerente com as tímidas limitações à prestação de trabalho infantil, como vimos no ponto sobre direitos humanos e no trabalho. Apenas refere o decreto-lei n.º 37 245, datado de 27/12/1948, a vigilância médica dos menores empregados, impondo que uma vez por ano, pelo menos, se procederá nas empresas que ocupem menores de 18 anos, a uma visita médica destinada a verificar se o trabalho desses menores é prejudicial à sua saúde ou ao seu desenvolvimento físico.

Determina ainda a lei que o médico encarregado da visita inscreverá, num boletim de modelo aprovado pela Inspeção do Trabalho, as observações sobre o estado de saúde e desenvolvimento físico, mencionando a data da visita. Se o médico entender subordinar a outras condições o emprego ulterior do menor ou excluí-lo de certos trabalhos, assim o mencionará no boletim. Estas visitas são da responsabilidade dos delegados ou subdelegados de saúde.

Quanto às convenções sobre os exames médicos dos adolescentes, dispomos apenas de um relatório elaborado ao abrigo do art.º 19 (convenções não ratificadas) sobre a convenção n.º 77, referente ao período que termina em 31 de Dezembro de 1958 e respectiva análise feita por Genebra.²⁷⁴ O ponto III do relatório enviado assume a inexistência de norma interna sobre a matéria, mas usa uma fórmula curiosa para caracterizar a situação:

273 Decreto-lei n.º 24 402, de 24/8/1934, Lei n.º 1942, de 27 de Julho de 1936 e decreto-lei n.º 37 245, de 27 de Dezembro de 1948, que regula a Inspeção do Trabalho.

274 MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenções não ratificadas – relatórios art.º 19 – convenção n.º 77 e OIT/Archives – Pasta ACD – 7 – 51 – 77, respectivamente.

“Embora não exista uma disposição genérica, nos termos do art.º 2.º da convenção, a legislação portuguesa, não se afasta, nas suas linhas gerais, dos princípios enunciados na Convenção. Nestes termos, parece faltar, apenas, no Direito interno português, uma disposição que consagre a regra geral estipulada no referido art.º 2, para que a ratificação desta convenção possa ser encarada.”

A análise técnica feita em Genebra é clara: não existe na legislação nacional nenhuma disposição proibindo a admissão de menores de 18 anos ao trabalho se não tiverem feito um exame médico prévio. Quanto ao sistema de inspecções médicas previsto na lei, embora o descreva, salienta a falta de evidência do seu efectivo funcionamento:

“A legislação nacional não determina a autoridade competente à qual compete estabelecer os documentos atestando a aptidão para o emprego. Não é dada nenhuma precisão no que respeita às modalidades de concessão destes documentos. (...). O art.º 22 do decreto-lei n.º 37 245 [1948] exige para os menores de 18 anos um exame médico pelo menos uma vez por ano, mas a lei não contém nenhuma disposição prevendo as circunstâncias em que a renovação mais frequente pode ser exigida. Também não determina a autoridade competente que poderá exigir tal renovação. (...) Não existe nenhuma disposição determinando explicitamente a obrigação, para os empregadores, de classificar e disponibilizar à Inspeção do Trabalho, dos certificados médicos, as autorizações ou livretes de trabalho, demonstrando que não existe contra-indicação médica para o trabalho, mas o art.º 8 do decreto-lei n.º 37 245 refere que os inspectores devem exigir dos empregadores os livros, registos e outros documentos que são obrigatórios. Não existem disposições sobre outros métodos de vigilância susceptíveis de assegurar uma estrita aplicação da presente convenção.”

A não existência de lei nacional impondo a realização de exame médico prévio aos menores de 18 anos impediu a ratificação da convenção n.º 77, que se aplica à indústria, como vimos do contexto legal e como resulta dos documentos analisados. O mesmo acontece com a convenção n.º 78, também de 1946, que se refere aos trabalhos não industriais e mais tarde com a convenção n.º 124, de 1965, sobre os trabalhos subterrâneos, porque a lei aplicável era a mesma.

Embora o quadro legal do início do Estado Novo sobre o trabalho tenha sido alterado em finais dos anos 1960, e se tenha definido um novo regime jurídico para o trabalho dos menores, a verdade é que continuou por definir a obrigação do exame médico prévio ao início da prestação laboral por parte dos menores, pelo que a impossibilidade de ratificação destas três convenções permaneceu.²⁷⁵

275 Tanto no decreto-lei n.º 47 032, de 27/5/1966, como no decreto-lei n.º 49 408, de 24/11/1969, prevê-se o princípio geral de que “a entidade patronal deve proporcionar aos menores que se encontrem ao seu serviço condições de trabalho adequadas à sua idade, prevenindo de modo especial, quaisquer danos ao seu desenvolvimento físico, espiritual ou moral” (respectivamente art.º 118 e 121). Prevê-se ainda a possibilidade da proibição ou condicionamento de menores a trabalhos considerados perigosos ou prejudiciais através de portaria do Ministro das Corporações e Previdência Social (com formulação de texto ligeiramente diferente, vejam-se art.º 119 e 122, respectivamente).

Convenções definindo condições objectivas de trabalho em matéria de saúde e segurança

Como vimos, a maioria das normas internacionais do trabalho sobre condições objectivas em matéria de saúde e segurança no trabalho assumem a forma de recomendações e as convenções que se lhes dedicam cobrem riscos profissionais específicos, pelo que ficam fora da nossa análise. De natureza genérica²⁷⁶ temos apenas três convenções: a n.º 119 (1963) sobre protecção em relação às máquinas; a n.º 120 (1964) sobre a higiene no comércio e serviços; e a n.º 127 (1967) sobre peso máximo.

Vejamos agora qual o enquadramento legal no nosso país quanto a condições de saúde e segurança no trabalho. O Estatuto do Trabalho Nacional menciona o princípio da protecção às vítimas de acidentes de natureza profissional²⁷⁷, a lei n.º 1942, de 27 de Julho de 1936, “regula o direito às indemnizações por efeito de acidentes de trabalho ou doenças profissionais” – ambos os diplomas incidindo, portanto, na lógica da reparação e não se colocando na perspectiva preventiva e de regulação das condições de trabalho. Não se pode afirmar, todavia, que a prevenção está ausente do texto da lei – veja-se o art.º 45:

“As entidades patronais devem adoptar as normas prescritas nas leis e regulamentos tendentes à prevenção dos acidentes de trabalho e à protecção da integridade pessoal dos trabalhadores”.

Ou ainda o art.º 27 que penaliza as entidades patronais no cálculo da indemnização a arbitrar “se o acidente resultar da falta de observância das disposições legais sobre higiene e segurança dos lugares de trabalho e profilaxia dos acidentes”.

Estes princípios manter-se-ão na legislação dos anos 1960²⁷⁸, mas, na verdade, trata-se de cláusulas gerais que remetem para a necessidade de observância da lei e regulamentos sobre higiene e segurança no trabalho e não verdadeiras disposições sobre a matéria. Esta remissão dirigia-se, em primeiro lugar, às normas estabelecidas por via convencional –

276 Não se trata de convenções aplicáveis a todos os trabalhadores em geral, o que apenas aconteceria com as convenções adoptadas pela OIT nos anos 1970 e 1980, mas considerámo-las de natureza genérica porquanto de aplicam transversalmente a várias profissões/grupos profissionais.

277 Decreto-lei n.º 23 048, de 23/9/1933, art.º 49.

278 O art.º 41 do decreto-lei n.º 47 032, de 27/5/1966 dispõe que “em especial no que respeita à higiene e segurança, a entidade patronal deve observar rigorosamente os preceitos legais e regulamentares, bem como as directivas das entidades competentes, em ordem a eliminar, na medida do possível os acidentes de trabalho e as doenças profissionais.” O art.º 41 do decreto-lei n.º 49 408, de 24/11/1969, acrescenta um ponto à formulação anterior, determinando que “os trabalhadores devem colaborar com a entidade patronal em matéria de higiene e segurança do trabalho, por intermédio de comissões da segurança ou de outros meios adequados.”

acordos ou contratos colectivos de trabalho – definidas em função do sector de actividade e profissões em causa.

A forma convencional era utilizada para a definição, em concreto, das condições de trabalho, como é referido em muitos documentos, na própria legislação e até nos discursos na Conferência em Genebra. Veja-se a intervenção do Dr. Motta Veiga, chefe da Delegação portuguesa, proferida a 21 de Junho de 1949, na 32.^a sessão da Conferência:

“No tocante às condições de trabalho, prosseguiu no ano de 1948 e no actual a celebração regular de convenções colectivas nos vários ramos de actividade. Através destas convenções, os organismos patronais e os sindicatos de trabalhadores procuram sempre melhorar e ampliar a regulamentação legal das condições de trabalho no que se refere (...) às condições de higiene e segurança no trabalho” (OIT, 1969, 173).

Refira-se ainda a este propósito que, no âmbito da Campanha de prevenção dos acidentes e doenças profissionais, lançada em 1959, e de que falaremos adiante, o Ministro das Corporações e Previdência Social determinou, por Portaria, um conjunto de normas sobre higiene e segurança no trabalho cuja inserção seria obrigatória nos futuros textos convencionais.

Não dispomos de qualquer documento ou relatório feito pelo Governo português sobre a situação face às convenções n.ºs 119, 120 e 127. No entanto, sem escamotearmos a previsível existência de normas específicas em alguns sectores de actividade, a ausência de normas genéricas publicadas sobre estas matérias, explica a impossibilidade de ratificação.

A escassez de Convenções genéricas sobre higiene e segurança no trabalho adoptadas pela OIT e a ausência de ratificações por parte de Portugal, não significam, porém, que não tenha havido comunicação e influência nesta matéria. O primeiro documento que encontramos é uma carta de Albert Thomas²⁷⁹, de Janeiro de 1927, dirigida às autoridades portuguesas, comunicando as conclusões da Comissão de Peritos sobre visitas médicas a indústrias insalubres na reunião havida em Dusseldorf em Setembro de 1926:

“Os peritos reunidos nesta ocasião procuraram as medidas que poderão ser tomadas para uniformizar as disposições contidas na legislação dos diversos países. Elaboraram a lista de indústrias que, no seu entendimento, deveriam ser objecto de visitas periódicas e determinaram igualmente a periodicidade destas visitas para cada uma das indústrias.

O Conselho de Administração, depois de ter examinado as sugestões (...) não entendeu ser de tomar ou recomendar medidas particulares para lhes dar sequência. Mas pensou que seria,

279 MNE/AHD – Pasta 65. Documento de 26/1/1927, dirigido ao Secretário-geral dos Serviços Portugueses da Sociedade das Nações.

sem dúvida, interessante para todos os Governos conhecer a opinião de personalidades competentes sobre a questão da periodicidade das visitas médicas em certas indústrias insalubres.”

Segue-se a lista das indústrias e a indicação da periodicidade desejável das visitas médicas.

Em Julho de 1931, nova carta de Albert Thomas²⁸⁰, dá conhecimento de uma resolução tomada na Conferência internacional do trabalho de 1930 e das providências sugeridas pelo Conselho de Administração a este propósito. Tratava-se de encarregar os funcionários da inspecção de trabalho de cada país de estudar mais particularmente em cada ano alguns problemas determinados de protecção do trabalho e pedir aos Governos sugestões para a escolha dos temas que os inspectores deveriam tratar no primeiro ano de aplicação deste método. Pelas respostas entretanto obtidas, o tema a tratar seria a organização do serviço de segurança nas empresas industriais.

A resposta é dada pelo Director-geral das Indústrias²⁸¹ (Ministério do Comércio e Comunicações). Assumindo a inexistência de “um quadro com a designação de corpo de inspectores de trabalho”, refere que as funções são desempenhadas por funcionários da Direcção-geral das Indústrias. Quanto ao tema a estudar afirma:

“De uma maneira geral, pode dizer-se que as empresas industriais portuguesas pouca atenção têm prestado à segurança no trabalho nas suas instalações fabris e, em boa verdade, tem sido o Estado, sobrepondo-se a iniciativas particulares, quem (...) tem velado pela segurança do trabalho dos operários, impondo todas as condições de construção, instalação e funcionamento que são julgadas necessárias para garantir a comodidade, salubridade e segurança dos operários empregados nos estabelecimentos industriais.

Nas grandes unidades industriais, e poucas são elas infelizmente no nosso país, já se esboça a preocupação da segurança do operário, que se traduz pelo emprego de máscaras, óculos, protecções e dispositivos especiais de prevenção de acidentes, mas não consta que exista entre nós, mesmo nas empresas mais importantes, um serviço de segurança devidamente organizado, com comités de segurança e interessando os operários, mestres, pessoal técnico e membros da direcção.”

Defendendo a necessidade de uma campanha de prevenção dos acidentes, refere que já a iniciou há algum tempo, principalmente entre a “classe dos engenheiros” e que:

“Tenciona esta Direcção-geral intensificar pelos meios que lhe forem possíveis, a campanha que já iniciou a favor da prevenção de acidentes de trabalho, estando portanto, implicitamente,

280 MNE/AHD – Pasta 65. Documento de 16 de Julho de 1931, dirigido ao Secretário-geral dos Serviços Portugueses da Sociedade das Nações.

281 MNE/AHD – Pasta 65. Documento de 28/7/1931, dirigido pelo Director-geral das Indústrias ao Director-geral da Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações.

incluídas no seu programa de trabalhos, visitas às nossas principais fábricas, para o estudo da organização da segurança do trabalho nas empresas industriais, visitas essas no decorrer das quais os engenheiros dos nossos serviços procurarão, por todas as formas que estiverem ao seu alcance, conseguir que se organize de facto o serviço da segurança no trabalho e se adotem todos os meios materiais que a técnica recomenda para a prevenção de desastres.”

Em Janeiro de 1934, novamente o BIT²⁸² vem comunicar o relatório produzido sobre os métodos mais aptos para a salvaguarda da saúde pública em tempos de crise, a título informativo.

Da informação consultada resulta um grande hiato na comunicação sobre higiene e segurança no trabalho até 1956. Na segunda metade da década de 1950, e até 1963, o BIT tem um correspondente em Portugal, António Gomes Almendra, que fora funcionário da Organização e que, depois de aposentado, exerce essas funções. A ele devemos o relato detalhado da origem e desenvolvimento da Campanha sobre prevenção de acidentes e doenças profissionais, nos anos de 1956 a 1960, enviado nos relatórios mensais ao BIT²⁸³. Também foi mencionada no discurso proferido pelo Ministro das Corporações e Previdência Social, Veiga de Macedo, em 18 de Junho de 1959, na 43.ª sessão da Conferência, que teve lugar em Genebra:

“Ainda no pendor destas ideias e sentimentos, devo acrescentar que, em Abril findo, o Ministério que me está confiado lançou uma Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, a qual, em seguimento doutras medidas sobre tão delicada matéria, se propõe criar no país consciência mais perfeita e generalizada da necessidade da segurança, da higiene e até do embelezamento dos locais de trabalho” (OIT, 1969, p. 229).

A realização desta Campanha, que mobilizou a sociedade portuguesa e da qual ainda subsistem expostos alguns cartazes de divulgação, traduz grande preocupação com as estatísticas dos acidentes e uma maior sensibilidade para os problemas da higiene e segurança. A exposição de motivos da prorrogação por mais um ano da Campanha²⁸⁴ é muito elucidativa:

“A campanha em curso visa fundamentalmente criar um clima favorável a reformas que se impõem em matéria de acidentes de trabalho e de doenças profissionais. Estando em causa altos interesses de ordem moral e social seria inconcebível que a campanha em curso não se torne um movimento tendente a rever as questões relativas à reparação, a recuperação e o emprego das vítimas dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais. Qualquer pessoa

282 MNE/AHD – Pasta 65. Documento de 19/1/1934, dirigido ao Director-geral da Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações.

283 OIT/Archives Genève – Dossiers correspondants nationaux, C-51-2-1-Jacket 4, 7 e 8.

284 Portaria n.º 17 668, de 11/4/1960, prorroga por um ano a Campanha, iniciada por determinação da Portaria n.º 17 118, de 11/4/1959.

que se debruce sobre as estatísticas dos acidentes e das doenças profissionais não deixará de ficar dolorosamente impressionado. Os casos de morte comunicados aos tribunais elevam-se a 500 por ano, sensivelmente. O número de incapacitados permanentes resultantes de acidentes não deve ser inferior a 3 000 por ano, e o número de acidentes relativos ao exercício de actividades profissionais não deve ser inferior a 300 000. (...) É à luz destes factos e porque se trata de um irrefutável imperativo de ordem humana e moral que o Governo decidiu prorrogar por um ano a campanha em causa.”

A partir de Janeiro de 1962, podemos acompanhar a reflexão sobre os temas laborais, e em particular sobre as questões da higiene e segurança no trabalho, através da revista Estudos Sociais e Corporativos. Ao longo dos anos até ao final do regime, é notória a importância concedida ao tema na revista, quer seja nos artigos de fundo, quer seja nos ecos, nos “apontamentos” sobre o que vai sucedendo ou na bibliografia, reflectindo o pensamento e mudança dentro do país²⁸⁵, mas também o que vai acontecendo na Europa e na OIT²⁸⁶.

5.4. Salários mínimos

O valor dos salários é tema central em todas as discussões sobre o trabalho e condições de vida dos trabalhadores. Nas décadas iniciais da revolução industrial, a par das longas jornadas de trabalho, da utilização de mão-de-obra infantil e da falta de higiene e segurança, os baixos salários, e o frequentemente indigno nível de vida dos trabalhadores e suas famílias, eram objecto de profunda crítica social e mobilizaram uma forte acção política e sindical.

No quadro da luta pela melhoria da qualidade do trabalho, a questão das horas de trabalho ou do trabalho infantil, eram, apesar de tudo, facilmente objectiváveis, razão pela qual, desde cedo, estiveram no cerne de iniciativas internacionais e nacionais. Ao contrário, a dimensão do valor da retribuição do trabalho é mais complexa, vista como uma questão da responsabilidade de cada país, dependendo das condições de cada indústria e de cada momento e, como tal, fruto do livre jogo da oferta e da procura de mão-de-obra na economia.

No Portugal republicano a única limitação ao livre estabelecimento de salários era a existência pontual de tabelas remuneratórias no caso de determinadas profissões, por via con-

285 A lenta transição da lei n.º 1 942, de 27/7/1936 para a lei n.º 2 127, de 3/8/1965, e o também lento processo da entrada em vigor desta lei ou a realização do I Congresso nacional de prevenção de acidentes de trabalho e doenças profissionais, em Maio de 1965, são dois entre muitos possíveis exemplos.

286 Para além das sínteses dos trabalhos das Conferências, encontramos diversas referências, como seja os trabalhos preparatórios da convenção n.º 119 (1963), sobre protecção em relação às máquinas e os ecos da sua aprovação.

vencional, fruto de negociações entre patrões e trabalhadores, directamente ou através das suas associações. No caso do trabalhadores dependentes do Estado, havia também tabelas de referência, neste caso por via legal, como seja, por exemplo, a lei n.º 888, de 18 de Setembro de 1919, que fixava os vencimentos dos funcionários públicos, ou por via regulamentar.

A existência destas balizas remuneratórias era, contudo, a excepção à regra do livre ajuste do preço do trabalho, fosse ele pago ao mês, à semana ou ao dia. São conhecidos os mercados locais de mão-de-obra agrícola, realizados quando as tarefas no campo o exigiam, em que o valor da jorna era ditado na hora, em função das necessidades e dos trabalhadores disponíveis, num país em que mais de metade da população activa²⁸⁷ se dedicava à agricultura.

Por outro lado, ainda que sendo a excepção à regra, estas tabelas guiavam os valores remuneratórios para determinada profissão ou grupo profissional, mas não assentavam no conceito, que apenas emergiria mais tarde, de “salário mínimo”, no sentido actual de valor remuneratório e patamar de subsistência mínimos.

5.4.1. A OIT e os salários mínimos

A questão salarial integra os documentos fundadores da OIT, em 1919. Logo no Preâmbulo da Constituição, menciona-se como essencial a “garantia de um salário que assegure condições de existência convenientes” e afirma-se que “para trabalho igual, salário igual”, princípios que figuram como basilares na Constituição, com a seguinte formulação “o pagamento aos trabalhadores de um salário que lhes assegure um nível de vida conveniente, em função do seu tempo e do seu país” e o “salário igual, sem distinção de sexo, para um trabalho de igual valor”. Apesar de fazer parte das preocupações iniciais da OIT, a matéria salarial apenas entraria na agenda normativa em 1928, com a aprovação da convenção n.º 26 (cf. Marinakis, s/d; Rodgers *et alii*, 2009).

Vejamos agora quais as Convenções aprovadas sobre este assunto até 1974 e o que genericamente preconizam.

²⁸⁷ Pelos Censos de 1911, 56, 68% da população activa dedicava-se à agricultura, valor que baixa para 49,51 nos Censos de 1930 (cf. site do INE – www.ine.pt).

N.º 26 – Métodos de fixação de salários mínimos – 1928

Esta convenção visa instituir ou conservar os métodos que permitam fixar as tabelas de salários mínimos para os trabalhadores empregados em indústrias, ou partes delas, onde não exista um regime eficaz para a fixação de salários através de contratos colectivos, ou por qualquer outro modo, e onde os salários sejam excepcionalmente baixos. Nos termos da própria convenção, o termo “indústrias” compreende as indústrias de transformação e o comércio.

O Estado que a ratifique tem a liberdade de determinar os métodos de fixação de salários mínimos, mas antes de aplicar os métodos a uma indústria deve ouvir os representantes dos patrões e trabalhadores interessados; estes devem estar em número e pé de igualdade e as tabelas serão obrigatórias para os interessados, que não as poderão baixar, quer por acordo individual, quer por contrato colectivo, salvo autorização especificamente concedida por autoridade competente.

N.º 94 – Cláusulas de trabalho nos contratos públicos – 1949

Visa garantir normas de trabalho equitativas nos contratos celebrados pelas autoridades públicas. A Convenção trata de todos os contratos que envolvem o gasto de fundos públicos celebrados por autoridades públicas centrais com outra parte contratante que empregue trabalhadores de obras públicas, de fabrico de materiais, apetrechos e utensílios ou fornecimento de serviços. Estes contratos devem incluir cláusulas que garantam aos trabalhadores envolvidos os salários (incluindo subsídios), horário de trabalho, e outras condições de trabalho para o trabalho do mesmo tipo nas leis e regulamentos nacionais, contratos colectivos ou decisões de arbitragem.

N.º 95 – Protecção do salário – 1949

Visa o pagamento integral e em tempo dos salários de forma a garantir a protecção contra práticas abusivas. Entre outras disposições preconiza que os salários devem ser pagos directamente ao respectivo trabalhador e que o pagamento parcial em espécie poderá ser autorizado se for usual ou desejável e conveniente ao benefício pessoal do trabalhador e da sua família, devendo ser justo e razoável o valor atribuído a este pagamento parcial.

N.º 99 – Métodos de fixação de salários mínimos na agricultura – 1951

Sendo a Convenção n.º 26 aplicável apenas às indústrias transformadoras e ao comércio, esta Convenção vem alargar os métodos de fixação dos salários mínimos à agricultura, criando a obrigação de instituir métodos apropriados que permitam fixar salários mínimos, em cooperação com os representantes dos empregadores e dos trabalhadores interessados. Prescreve também o estabelecimento de um sistema de controlo e sanções.

N.º 131 – Fixação dos salários mínimos – 1970

O Estado ratificante compromete-se a estabelecer um sistema de salários mínimos cobrindo todos os grupos de assalariados cujas condições de empregos justifiquem essa cobertura; estes grupos serão determinados por acordo ou depois de consulta às organizações representativas de empregadores e de trabalhadores, sempre que existam. Os elementos a considerar para a determinação do nível dos salários mínimos deverão, sempre que possível e apropriado, incluir as necessidades dos trabalhadores e suas famílias e factores económicos como a necessidade de desenvolvimento económico e de um elevado índice de emprego.

Estas convenções correspondem a três grandes momentos dos trabalhos da OIT sobre o tema dos salários (Rodgers *et alii*, 2009, p. 139 e sgs.). Num primeiro momento, marcado pela adopção da convenção n.º 26, o interesse vai para a questão dos salários mínimos e, mais tarde, já durante os anos 1930, para o papel da política de salários na luta contra a Depressão. Depois da II Guerra Mundial, outras dimensões são consideradas com a adopção das convenções n.ºs 94 e 95, sobre protecção do salário e a convenção n.º 100 (1951) sobre igualdade de remuneração, analisada no tema dos Direitos humanos e no trabalho. Ao mesmo tempo, desenvolvia-se um debate sobre o papel desempenhado pelos salários no plano do desenvolvimento económico, que culmina com a adopção da convenção n.º 131 (1970). Finalmente, um terceiro momento surge em meados dos anos 1970, com a redução da capacidade de intervenção da OIT no domínio da política de salários.

Nos anos iniciais da OIT desenvolve-se todo um debate sobre os salários mínimos, vistos como uma forma de impedir a exploração dos trabalhadores mais frágeis, sendo que apenas poucos países tinham experiência prática, e não generalizada, do seu estabelecimento.

A recolha de elementos sobre os sistemas nacionais permitiu verificar que não existiam estatísticas fiáveis, pelo que foi lançado um programa de pesquisas, que envolvia estudos e recolha de dados, como forma de preparação de futuros instrumentos normativos a adoptar (Marinakakis, s/d, p.3)

Embora a ideia de um salário mínimo comum a nível internacional fosse muito forte, havia muitas dúvidas quanto à sua exequibilidade. Ao desenhar-se a convenção n.º 26, cuja discussão se iniciou na Conferência de 1927 e foi adoptada em 1928, prevaleceu o critério da ratificabilidade, em detrimento de um maior aprofundamento das normas sobre o salário mínimo (Marinakakis, s/d, p. 7). Na verdade, ao estabelecer-se não um salário mínimo, mas métodos de fixação do mesmo, a decidir pelos Estados, facilita-se o processo de ratificação.

Nos anos 1930, a Depressão e a profunda crise de desemprego a ela associada vieram travar o percurso de melhoria das condições de trabalho assentes na subida dos níveis remuneratórios. Face à situação, dividiam-se as posições sobre o modo como os salários deveriam ser encarados: deveria aceitar-se um nivelamento salarial por baixo ou promover-se o aumento de salários como forma de estímulo ao consumo e à procura?

O período do pós-guerra traz de novo protagonismo à OIT em matéria salarial. Como dissemos as convenções n.ºs 94 e 95 (1949), sobre protecção do salário, a convenção n.º 99 (1951) que alarga a convenção n.º 26 à agricultura e ainda a convenção n.º 100 sobre a igualdade de remuneração, marcam um período em que a OIT se assume como uma referência normativa a nível mundial e estimula o debate sobre o desenvolvimento económico e a sua ligação à política de salários.

A adopção do novo instrumento sobre salários mínimos, a convenção n.º 131 (1970) é feita no quadro deste debate, e com a convicção de que se trata de um instrumento, entre outros, para redução da pobreza, enquanto parte de um processo mais amplo de desenvolvimento. Ao contrário da convenção n.º 26, cuja aprovação foi feita no seio de uma Conferência predominantemente europeia, o debate e aprovação deste novo instrumento foram feitos numa assembleia maioritariamente constituída por membros de países em vias de desenvolvimento, o que explica os seus termos. Controversa quanto à forma de determinação das necessidades dos trabalhadores e quanto à capacidade de pagamento por parte dos empregadores, reuniu, embora com dificuldade, o consenso para ser aprovada (Marinakakis, s/d, pp. 14 e sgs.).

5.4.2. Portugal e os salários mínimos

A única ratificação: a convenção n.º 26

Das cinco convenções sobre salários mínimos aprovadas pela OIT até 1974, Portugal ratificou apenas uma, a convenção n.º 26 (1928), 31 anos depois da sua adopção, em 1959.

Na Conferência de 1928, Portugal foi eleito para a Comissão dos salários mínimos, composta de 14 membros, sendo um dos países mais votados, o que leva o Ministro de Portugal em Berna a solicitar ao Ministério dos Negócios Estrangeiros instruções urgentes.²⁸⁸ Nesta sequência, há troca de correspondência diversa sobre a posição a tomar por Portugal na votação da convenção sobre métodos de fixação de salários mínimos. Estando em causa uma convenção de contornos amplos e que deixava margem de manobra aos Governos, o entendimento do Dr. Alberto de Oliveira, Ministro de Portugal em Berna e chefe da delegação portuguesa era:

“Não envolve responsabilidades nem obrigações novas para Governo que fica livre de aplicar ou não suas indústrias método a estabelecer segundo seu próprio critério (...). Nestas circunstâncias nosso voto negativo deixa-nos isolados e em incerta situação, julgando por isso preferível votar a favor embora com declaração sobre situação anormal nossa economia e prudência que nos é imposta acerca de quaisquer medidas que possam agravá-la.”²⁸⁹

As instruções do MNE vão no sentido de a posição ser “neutral na votação salários de forma a não criar responsabilidade alguma para Governo português”²⁹⁰ e de salvaguarda da “situação nossa economia e prudência que nos é imposta de maneira a libertarmo-nos qualquer responsabilidade ou compromisso. Nisto insiste Governo.”²⁹¹ Vão no mesmo sentido as instruções do Ministro das Finanças²⁹², transmitidas através do Administrador-Geral do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, entidade que analisou o projecto de convenção: “Conservar-se neutral na votação dos salários mínimos e não votar matéria alguma a tratar na 11.ª sessão da Conferência que envolva responsabilidade para o Governo português.”²⁹³

288 MNE/AHD – Pasta A1, 3 (54) – telegrama de 2/6/1928.

289 Idem, telegrama de 9/6/1928.

290 Idem, telegrama de 7/6/1928.

291 Idem, telegrama de 9/6/1928.

292 Oliveira Salazar, que tomara posse em Abril anterior.

293 Idem, ofício n.º 97, de 7/6/1928.

Esclarecedor é o parecer da Associação Industrial Portuguesa²⁹⁴, emitido a 12 de Maio de 1928, sobre o projecto de convenção sobre salários mínimos. Este extenso documento, solicitado pelo Chefe da Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações, terá contribuído para a formação dos pareceres do Governo português e reflecte a posição patronal sobre a matéria dos salários mínimos, numa perspectiva nacional e internacional. Alguns excertos desse parecer:

“Em princípio a Associação Industrial Portuguesa considera perigosa toda a regulamentação de salários. O salário é sempre condicionado pela capacidade de lucro da indústria; pretender fixar-lhe um mínimo é correr um risco de impor à indústria um ónus possivelmente incorportável, atrofiando-lhe o desenvolvimento e provocando talvez uma crise de desemprego mais grave que o mal que se pretende corrigir.

Mas a ser necessária uma regulamentação, em casos sempre excepcionais, essa regulamentação deverá ter um carácter estritamente nacional. Qualquer intervenção internacional em matéria de salários pode ter as mais graves consequências para a nossa indústria e para a nossa economia.

A indústria portuguesa luta com enormes dificuldades de capital e de crédito, não podendo, por isso, remodelar convenientemente as suas instalações, produzindo principalmente para um mercado interno restrito, não pode desenvolver os processos de fabricação em série, que aumentam o rendimento individual do operário e reduzem a importância do factor mão-de-obra; a mão-de-obra ocupa por isso um lugar proeminente nos nossos custos de produção e os nossos salários não podem acompanhar os que outros países, industrialmente mais avançados, pagam.”

Segue-se uma longa explicação sobre a história das discussões na Conferência, posições dos diversos países, atitudes do grupo patronal e intenções da OIT ao propor a convenção:

“É certo que o ante-projecto de convenção submetido a apreciação é extremamente lato: os Estados que o ratificarem apenas serão a “instituir ou a conservar métodos permitindo a fixação de salários mínimos. Nada se lhes pede para a aplicação desses métodos. Mas é indispensável atender por que motivos a Repartição Internacional do Trabalho se contentou em propor uma fórmula tão vaga.

(...) Diante da resistência que é de prever, a RIT procurou um projecto que pudesse ser facilmente aceite e evitasse um fracasso completo. O intuito da RIT é portanto bem claramente obter a aceitação do princípio para mais tarde poder desenvolver a sua acção no campo dos salários. (...) Pouco a pouco tender-se-á a impor um método internacional e a suprimir a liberdade do Estado. Depois será a regulamentação do que se deve entender por salário conveniente; em vez de se limitar ao método de fixação, entrar-se-á na determinação do que deve ser esse salário. Daí a intervir na fixação de um salário mínimo não vai longe. Finalmente será a fiscalização internacional desse mínimo. São estas consequências futuras, para nós gravíssimas (...).

Devemos ter sempre presente que por trás dos princípios humanitários da OIT estão os interesses económicos de alguns países (...). Ao lado e talvez acima da sua missão social, a OIT tem

294 Idem.

por fim regularizar a concorrência económica, impondo a todos os países os mesmos encargos sociais. Somente esses encargos, que para alguns países podem ser facilmente suportáveis para outros – e nesse caso está o nosso – podem tornar-se aniquiladores.”

O parecer da AIP é, pois, negativo, entendendo que Portugal deverá votar contra, com o fundamento de que a matéria dos salários é estritamente nacional. Caso houvesse aprovação por maioria de qualquer ante-projecto dever-se-ia “procurar introduzir-lhe todas as modificações que o tornem mais inofensivo”, entre as quais restringir o projecto de convenção à indústria domiciliária e eliminar a obrigação do envio anual de um relatório de cada país, contendo o montante dos salários mínimos fixados.

Para além desta participação intensa, a propósito dos salários mínimos, refira-se o interesse mais genérico revelado pela AIP pelos trabalhos da OIT, de que é testemunho a publicação de uma conferência do Sr. Carlos Ribeiro Ermida, representante patronal às Conferências de 1927 e 1928, sobre a Organização no primeiro número da revista da associação, *Indústria Portuguesa*, em Março de 1928.

As intervenções do representante do governo e patronal nos trabalhos intercalares da Conferência, em Junho de 1928, reflectem uma enorme tensão, com proposta de emendas diversas ao texto inicial²⁹⁵. Na votação final, todavia, de acordo com a documentação oficial da Conferência, o representante do governo não votou, o mesmo sucedendo com o representante dos trabalhadores, que havia votado favoravelmente em momento prévio, facto para o qual não encontramos explicação e, como previsível, o representante patronal votou contra o projecto de convenção.

Ainda no ano de 1928, a Secretaria-geral da Sociedade das Nações consulta o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios sobre a oportunidade da ratificação por Portugal da convenção que fora adoptada em Junho. O parecer é, agora, favorável:

“ Ficando porém cada Nação que ratificar a presente convenção com a liberdade de determinar os métodos de fixação dos salários mínimos assim como as modalidades da sua aplicação. Em tais condições, não vejo inconveniente em ser ratificada esta convenção que tende a desenvolver os processos de conciliação entre o trabalho e o capital e a garantir o direito à vida do trabalhador.”²⁹⁶

295 *Compte rendus provisoires*, n.º 20 e 22, de 14 e 15 de Junho de 1928.

296 MNE/AHD – Pasta 61 – ofício de 10/12/1928.

Contudo, este processo não avançou. Apesar de, como vimos, os termos da Convenção serem vagos e deixarem aos países a opção pela fixação de métodos, o entendimento nacional foi de não se dever ratificar a convenção, por se entender que se tratava de matéria nacional e que a fixação de salários, ainda que supletiva, não deveria ser da responsabilidade do Estado. Em Setembro de 1933, com a publicação do Estatuto do Trabalho Nacional, que veio complementar em matéria social e laboral a Constituição plebiscitada em Abril, lançam-se as bases corporativas do Estado, esperando-se que a actividade convencional viesse cobrir diversas áreas da regulação laboral, entre as quais as de natureza salarial. A propósito da constituição de organismos destinados à fixação de salários nos Estados membros da OIT, em 1936, o Governo português informou não poder “dar seguimento a essa resolução, porquanto a fixação de salários dentro da organização corporativa que rege o país deve ser feita pelos contratos colectivos de trabalho e só em casos excepcionais poderá sê-lo directamente pelo Estado.”²⁹⁷

No entanto, a par deste quadro, foi publicado em 1 de Agosto de 1935, o decreto-lei n.º 25 701 que, indo ao encontro do espírito da convenção e porventura mais além, autoriza o Subsecretário de Estado das Corporações a estabelecer salários mínimos sempre que se verifique a baixa sistemática dos salários como consequência de concorrência desregrada em qualquer ramo de comércio ou indústria ou que aqueles desçam abaixo de uma taxa razoável, normativo de que foi dado conhecimento à OIT.²⁹⁸ Neste caso, o afastamento ideológico entre o Estado português e os princípios da OIT, plasmados na convenção n.º 26, que impediu a sua ratificação, foi derogado pela prática, como o prova, de forma clara, a publicação deste decreto-lei.

Mais tarde, em 15 de Abril de 1943, foi publicado novo decreto-lei, n.º 32 749, pelo qual o Ministro das Corporações e Previdência Social pode regular, sempre que o exijam os interesses superiores da economia e da justiça social, por despacho ou portaria, as condições de trabalho e a sua remuneração, fixando limites aos ordenados e salários.²⁹⁹

297 MNE/AHD – Pasta A1, 3 (54) – ofício de 12/2/1936.

298 MNE/AHD – Pasta A1, 3 (54) – ofício de 6/8/1935.

299 Nessa regulamentação salarial devem ser tidos em conta os seguintes factores: as necessidades normais do trabalhador, de harmonia com a idade, sexo, categoria profissional e condições locais de vida; natureza e risco do trabalho prestado; rendimento do trabalho e o tempo de serviço; o custo da produção das mercadorias ou serviço e o valor nele atribuído à mão-de-obra; as possibilidades da empresa; as necessidades da economia nacional; os ordenados ou salários pagos em actividades ou profissões idênticas ou similares e, na falta deles; a média geral da remuneração do trabalho; o valor dos materiais e utensílios fornecidos pelo trabalhador, quando os houver; o valor da alimentação, habitação e quaisquer outros elementos complementarem da remuneração em ribeiro; outros factores que possam influir no cálculo da justa retribuição dos trabalhadores.

O único relatório³⁰⁰ elaborado ao abrigo do art.º 19 (convenções não ratificadas) data de 1956 e reflecte esta tensão. Por um lado, explica que, de acordo com a lei portuguesa, a regulamentação do salário e das condições de trabalho é feita em regra através de contratos colectivos:

“Estes contratos são ajustados entre os sindicatos nacionais e os grémios e destinam-se a regular as relações entre as respectivas categorias de patrões e trabalhadores, consubstanciando a solidariedade dos vários factores de cada ramo das actividades económicas o que, por sua vez, impõe a subordinação dos interesses parciais às conveniências superiores da economia nacional. Os contratos colectivos obrigam as empresas e os trabalhadores do mesmo ramo de actividade, quer estejam ou não inscritos nos grémios e sindicatos respectivos. Além das diversas matérias referentes à regulamentação das condições de prestação de trabalho (...) pode dizer-se que o salário constitui o conteúdo mais caracterizado dessas convenções.”

Por outro lado, menciona a regulamentação do salário por via governativa, explicitando os termos do referido decreto-lei n.º 32 749, de 1943, que vão ao encontro dos princípios consignados na convenção n.º 26. Conclui o Governo que a legislação nacional não colide com o espírito ou com a letra da convenção, pelo que estava em estudo a possibilidade da sua ratificação.

O processo administrativo de ratificação foi célere: uma informação dos serviços do Ministério das Corporações, datada de 9 de Março de 1959, conclui que não há inconveniente na ratificação da convenção; ouvem-se os Ministérios do Ultramar e Negócios Estrangeiros; a publicação da ratificação é feita em 23 de Setembro do mesmo ano, em comemoração do Estatuto do Trabalho Nacional.

No primeiro relatório³⁰¹ enviado à OIT após a ratificação, referente ao período entre 1/07/1960 e 30/06/1961, explica-se que, em Portugal, existem dois métodos de fixação de salários mínimos – as convenções colectivas, em que há intervenção directa dos interessados ou seus representantes e as portarias ou despachos de regulamentação e fixação de salários, sempre que não seja possível regulamentar por via contratual. No caso da fixação dos salários por via governamental, há previamente consulta e inquéritos aos organismos representativos ou comissões técnicas onde estão representados patrões e trabalhadores. O documento destaca que, em ambos os casos, seja na fixação convencional, seja na fixação por via governamental, existem comissões corporativas com representação paritária dos

300 MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenções não ratificadas e OIT/ Archives Genève – Pasta ACD 7 – 51 – 26.

301 MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenção n.º 26.

interessados e que visam promover a execução dos instrumentos e seu aperfeiçoamento, resolver dúvidas de interpretação das suas cláusulas e integrar eventuais lacunas. A legislação aplicável era a já referida – o Estatuto do Trabalho Nacional, o decreto-lei n.º 32 749, de 15/4/1943 e o decreto-lei n.º 36 173, de 6/3/1947.

Ao longo dos anos seguintes de 1963, 1965, 1967 e 1970 a Comissão de Peritos apresenta vários pedidos directos, todos visando conhecer a aplicação prática da lei, e designadamente apurar se os mecanismos de audição dos interessados funcionava efectivamente e de modo paritário e ainda os termos em que se aplicava nos territórios ultramarinos. A tónica das respostas do Governo português é que existe uma garantia de isenção dos processos de consulta e real audição dos interessados, defendendo que só há fixação administrativa de salários quando “por completo desentendimento manifestado entre os representantes de patrões e trabalhadores incumbidos de prepararem a respectiva convenção colectiva de trabalho, a prossecução das negociações se torne impossível”. Por outro lado, diz-se que essas situações são raras, sendo sempre ouvidos os organismos representativos e que existe paridade entre trabalhadores e patrões no funcionamento das comissões corporativas.³⁰²

Perante nova insistência da Comissão, o Governo repete-se, distinguindo as duas situações, aquelas em que os trabalhadores da actividade em causa estão organizados corporativamente, caso frequente e aquelas em que não existem organismos corporativos na actividade. No primeiro caso, diz o relatório, há negociação inicial e as alterações subsequentes são acompanhadas pelas comissões corporativas, estando nelas representados em condições de igualdade patrões e trabalhadores. No segundo caso, em que não existem organismos corporativos ou, em que existindo, não há acordo, pode o ministro fixar salários, seja através de despachos de alargamento de âmbito (torna extensivas a outros trabalhadores remunerações já vigentes para outros) ou de despachos normativos, situações que são habitualmente desencadeadas pelos interessados que, junto do Ministério, fazem sentir a necessidade de tais diplomas. Na preparação destes diplomas, continua o relatório, há ampla audiência dos interessados através das delegações do INTP, nos diversos distritos.³⁰³

No relatório seguinte nova resposta à Comissão, desta vez esclarecendo que em cada caso de despacho ministerial, tem de haver inquérito realizado pelos serviços competentes do

302 MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenção n.º 26 – relatório de 1/7/1962 a 30/6/1964.

303 Idem, relatório de 1/7/1964 a 30/6/1966.

INTP ou por comissões técnicas, nomeadas pelo Ministro das Corporações e Previdência Social, de composição paritária, entre trabalhadores e patrões, sendo presidida por um elemento independente, funcionário daquele Instituto.³⁰⁴

Com a publicação dos decretos-leis n.ºs 49 212, de 28 de Agosto de 1969 e 492/70, de 22 de Outubro, altera-se a legislação nacional quanto ao tema da fixação dos salários mínimos, sublinhando o Governo que “havendo aqui a salientar que com a alteração se pretendeu, além do mais, dar inteiro cumprimento ao disposto nas convenções ratificadas por Portugal e satisfazer às observações formuladas pela Comissão de Peritos para a aplicação das Convenções e Recomendações.”

As novas normas, aplicáveis apenas no caso em que não haja um regime eficaz para a fixação de salários mínimos através de contratos colectivos, ou por qualquer outro modo, e onde os salários sejam excepcionalmente baixos, dispõe que a regulamentação das condições de trabalho será feita opor via administrativa, ouvidas as corporações interessadas. A regulamentação por via convencional ou administrativa não pode contrariar normas legais proibitivas, nem prever um tratamento menos favorável que o previsto na lei. É também vedado às convenções colectivas, decisões arbitrais ou portarias limitar a liberdade de trabalho ou impor a obrigatoriedade de filiação sindical. Definem-se os critérios que se devem observar para a fixação dos salários. Define-se que os contratos individuais não podem alterar as condições de trabalho convencionadas, a não ser para estabelecer um regime mais favorável ao trabalhador. Das portarias de regulamentação devem constar as razões do afastamento da via convencional, fundamentadamente e sempre previamente ser realizados estudos adequados realizados por comissões técnicas. Todos os instrumentos de regulamentação das condições do trabalho são obrigatoriamente publicados no boletim do INTP.

Relativamente a este novo quadro legal houve ainda um pedido directo da Comissão de Peritos, datado de Março de 1972, sobre a sua aplicação aos territórios ultramarinos. Este pedido ficou sem resposta, uma vez que apenas foi enviado um relatório em 1974, reportado aos quatro anos anteriores, em que se refere que, face às alterações políticas recentes, tal questão perdera significado e se dá conta da publicação do decreto-lei n.º 217/74, de 27 de Maio, que fixou por via normativa um salário mínimo para todos os trabalhadores por

304 Idem, relatório de 1/7/1966 a 30/6/1968.

conta de outrem, incluindo os funcionários públicos e administrativos, “destinado a satisfazer aspirações prementes das classes trabalhadoras.”

De referir também a indicação dada a Genebra do número de despachos e sentenças judiciais e autos levantados pela Inspeção de Trabalho sobre a matéria da convenção, que ascendem, entre 1960 e 1968, respectivamente, a 2072 e 3930. Presumindo que os valores indicados estão correctos, espanta o seu elevado número em tão pouco tempo, sobretudo tratando-se de uma matéria não comparável à centralidade de outras, como a duração do trabalho ou ainda o trabalho infantil.

As convenções não ratificadas

Das cinco convenções adoptadas pela OIT sobre salários mínimos Portugal apenas ratificou a convenção n.º 26, ficando de fora as convenções n.ºs 94 (1949), 95 (1949), 99 (1951) e 131 (1970), cujo conteúdo mencionámos supra. Quanto à convenção n.º 94, sobre cláusulas de trabalho nos contratos públicos, não dispomos de nenhuma informação sobre as intenções do Governo português a seu respeito, nem foi elaborado nenhum relatório ao abrigo do art.º 19. O seu âmbito restrito – os contratos públicos – não terá merecido a atenção das autoridades, num período em que muitas outras convenções, de muito maior amplitude e importância, ficaram por ratificar.

Sobre a convenção n.º 95 temos apenas um relatório, feito ao abrigo do art.º 19, reportado ao período que terminou em 31 de Dezembro de 1967, que pouco esclarece: “certas dificuldades na aplicação da legislação nacional vigente, na generalidade, aliás, em harmonia com a convenção, desaconselham para já a ratificação do instrumento de direito internacional em apreço.”³⁰⁵

Já quanto à convenção n.º 99, que alarga o âmbito da convenção n.º 26, sobre os métodos de fixação de salários mínimos, à agricultura, temos dois relatórios³⁰⁶, ao abrigo do art.º 19. O primeiro, referente ao período que termina em 31 de Dezembro de 1956, defende que a legislação nacional não colide com o espírito e a letra da convenção e informa a OIT que a “mesma foi submetida às autoridades competentes para se estudar a possibilidade de uma eventual ratificação.” Os argumentos utilizados no relatório para sustentar esta posição são:

305 MTSS/Arquivo OIT – Pasta relatórios das convenções não ratificadas.

306 Idem.

“A lei portuguesa consigna que a regulamentação do salário e das condições de prestação de trabalho sejam feitas, em regra, através de contratos colectivos. Esses contratos são ajustados entre as casas do povo e os grémios da lavoura e destinam-se a regular as relações entre as respectivas categorias de trabalhadores e patrões. Além disso, todas as razões de ordem prática se aliam a consabidas predilecções doutrinárias para aconselhar esse estabelecimento de salários mínimos na agricultura através de contratos colectivos, para o que a criação, cada vez mais numerosa de casas do povo, em que o Ministério das Corporações e Previdência Social está empenhado, muito facilitará essa orientação social e doutrinária, já consagrada na legislação nacional.”

Todavia, nada é dito sobre o âmbito da convenção n.º 99, que determina a obrigação de instituir métodos apropriados que permitam fixar salários mínimos, em casos de salários excepcionalmente baixos, em cooperação com os representantes dos empregadores e dos trabalhadores interessados e a situação nacional nessa matéria, ficando por provar a coincidência de princípios e práticas que permitiria a ratificação.

A situação fica em suspenso. Novo relatório é elaborado, referente ao ano de 1967, em que se refere, tal como na convenção n.º 95, que a legislação nacional está na generalidade de harmonia com a convenção, mas que, certas dificuldades na sua aplicação, “desaconselham para já a ratificação do instrumento.”

Quanto à convenção n.º 131, que viria mais tarde a ser ratificada por Portugal, não temos também qualquer elemento disponível referente ao período entre a sua adopção e a mudança de regime em 1974.

5.5. Dimensão de género

A opção pela utilização e arrumação deste trabalho em função dos grandes temas da OIT, conforme justificado na Introdução, é discutível, porque corresponde a uma visão actual da Organização sobre si mesma. Dentro do tema Qualidade no Trabalho, no caso do subtema dimensão de género, esta questão é particularmente sensível, já que a designação remete para um conceito do final do século passado, assente em critérios de igualdade, que corresponde a uma modificação e evolução profundas do que foi inicialmente visto como o “trabalho das mulheres”, exigindo um quadro de protecção específico. A isto voltaremos, ao falarmos da OIT, mas fica a nota sobre o que pode ser lido como um anacronismo face ao período em análise.

As preocupações com o trabalho e os trabalhadores emergem com a revolução industrial e as duras condições do trabalho nas fábricas e mobilizam um conjunto de forças sociais

em torno da defesa das condições de vida do homem trabalhador. A referência ao longo do século XIX e até tarde, no século XX, para quem estuda, para quem legisla e para quem governa, é o homem que trabalha, a tempo inteiro, a vida toda, lutando contra o excesso de horas de trabalho (cf. Murray, s/d, p.15). As mulheres e as crianças, cuja participação laboral era, em muitos casos expressiva, eram vistos como trabalhadores com uma *capitis diminutio*, que desejavelmente deveriam ter uma protecção legal especial, para além dos quadros definidos para o trabalhador típico. Assim aconteceu durante décadas, sendo prática habitual nos documentos internacionais, nas legislações estrangeiras e nacional a existência de um quadro de protecção legal comum que associava mulheres e menores.

Em Portugal, definem-se regras relativas ao trabalho de menores e de mulheres através dos decretos de 10 de Fevereiro de 1890 e de 14 de Abril de 1891 e do regulamento de 16 de Março de 1893, aplicáveis apenas ao trabalho industrial, de que demos conta no ponto relativo ao trabalho infantil, para o qual remetemos. Mencionaremos agora as especificidades da legislação quanto ao trabalho de mulheres. O conceito de menor era diferente consoante o género – até aos 21 anos nas raparigas, até aos 16 nos rapazes. No caso das menores mulheres é vedado o trabalho nocturno e subterrâneo. Proíbe-se o trabalho nas quatro primeiras semanas após o parto e a cria-se a possibilidade de poder amamentar o filho, dentro de determinadas regras. Cria-se também a obrigatoriedade de, nas fábricas onde trabalhem mais de 50 trabalhadoras, existir uma creche distando menos de 300 metros. Refira-se, no entanto, que a lei se aplicava ao trabalho industrial, mas deixava de fora as pequenas unidades de natureza familiar, desde que não excedessem 5 trabalhadores, o que exclui da sua aplicação muitas das mulheres profissionalmente activas.

Após a implantação da República, através de decreto de 29 de Junho de 1911, que transpõe para a ordem jurídica interna a Convenção internacional para a proibição do trabalho nocturno das mulheres empregadas na indústria, assinada em Berna, em Setembro de 1906, proíbe-se “o trabalho nocturno a todas as mulheres de qualquer idade, nos estabelecimentos industriais onde laborem mais de dez operários e operárias”. Considera-se como tal o que não respeite o descanso de pelo menos “onze horas consecutivas, em que se compreenda o intervalo das dez horas da noite às cinco da manhã”.

Todavia, esta proibição não é válida para todas as trabalhadoras. Desde logo, o decreto limita o seu âmbito aos estabelecimentos industriais e, remetendo para as indústrias cons-

tantes de um outro documento legal, exclui expressamente “as indústrias dos espectáculos, da navegação, da lavoura, e anexos, da pesca e do sal, da hospedagem e mercantil”. Por outro lado, os estabelecimentos com menos de dez trabalhadores e as empresas “em que somente se empreguem membros da mesma família do chefe dessa empresa” ficam também de fora do âmbito de aplicação legal, o que reduz substancialmente o número das suas destinatárias.

Na sequência de nova conferência internacional, realizada em Berna em 15 de Setembro de 1913, vem a ser publicado o decreto n.º 756, em 14 de Agosto de 1914, que excepçiona provisoriamente e quanto ao decreto publicado a 29 de Junho de 1911, sobre o trabalho nocturno das mulheres, o trabalho nas fábricas de conservas de peixe, legume e fruta, sempre que não vá além de 180 horas.

Em Janeiro de 1915, a lei n.º 297, vem modificar vários artigos do regulamento de trabalho dos menores e das mulheres, alterando o regime previsto no decreto de 14 de Abril de 1891, com vista ao reforço do cumprimento de horários de trabalho, das exigências quanto a higiene e segurança no local de trabalho e ainda a nível do controlo administrativo da prestação de trabalho.

A protecção do trabalho das mulheres, vistas essencialmente como mães, só viria de novo a ser regulada em 1927, através dos decretos n.ºs 14 498 e 14 535, que transpõem para a ordem jurídica interna o Acordo de Washington, de 29 de Outubro de 1919, que este decreto pretende seguir, “não esquecendo as condições especiais do nosso meio, a fim de produzir obra útil e que se possa realizar”, tal como referimos no ponto relativo ao trabalho infantil.

Nesta legislação estabelece-se uma cláusula geral de protecção, que abrange menores, mulheres, grávidas e mães que amamentam os filhos, estipulando que só devem empregar-se em trabalhos exigindo um esforço moderado na forma e na duração, e que não comprometam o seu desenvolvimento físico e intelectual, nem a sua moralidade. Proíbe-se o trabalho nocturno e subterrâneo às mulheres, com algumas excepções legais, muito reguladas, quanto ao primeiro. Prevê que o trabalho das grávidas deverá fazer-se em condições tais que não perigues a integridade da gravidez. Proíbe o trabalho nas quatro primeiras semanas depois do parto, não se alterando nesta matéria o regime legal que vinha de 1891. Prevê-se a existência de maternidades em estabelecimentos com mais de 400 trabalhado-

ras, de creches naqueles que tenham 50 ou mais trabalhadoras, e naqueles onde haja menos de 50, a existência de um local reservado onde as mães irão amamentar os filhos e onde estes poderão estar. Finalmente estipula que as medidas de protecção da grávida e da lactante não podem determinar redução ou suspensão de salário (Rodrigues, 2008).

Em traços gerais, era este o quadro legal referente ao trabalho das mulheres em Portugal aquando da instauração do Estado Novo. Tal como referimos no ponto sobre o trabalho infantil, é de sublinhar a importância das dinâmicas internacionais, quer seja a legislação dos países mais avançados, quer seja os encontros internacionais para a regulamentação do trabalho, anteriores à OIT e a própria Organização, a partir de 1919, para a construção da legislação nacional.

5.5.1. A OIT e a dimensão de género

A protecção das mulheres, a par das crianças e dos adolescentes, constitui um dos sete domínios políticos essenciais consagrados na Constituição inicial da OIT em 1919. No mesmo documento estabelece-se o princípio do salário igual, sem distinção de sexo, para um trabalho de igual valor (art.º 427). Presidem a estes princípios duas lógicas concorrentes, às vezes antagónicas, assente a primeira na necessidade de proteger as mulheres como grupo mais fraco no mercado de trabalho e a segunda no imperativo de eliminar a discriminação e promover a igualdade, que deram lugar a correntes que se debateram ao longo de toda a vida da organização.

Logo em 1919, são aprovadas as convenções n.º 3, sobre a protecção da maternidade e n.º 4 sobre trabalho nocturno de mulheres, e em 1935, a convenção n.º 45, que interdita o trabalho subterrâneo de mulheres. Estas normas de protecção causaram inúmeros debates, defendendo as organizações de mulheres que se tratava, mais que proteger, de acentuar a posição desfavorável das mulheres no mercado de trabalho e uma forma de evitar maior desemprego dos homens, sobretudo no período da depressão (Rodgers *et alii*, 2009, p. 64).

Reflexo da preocupação crescente com a participação feminina na economia e problemas associados em matéria de discriminação, em 1931/32, o Director-geral da OIT, Albert Thomas, criou uma secção encarregada da questão das mulheres e nomeou uma mulher para a dirigir, Marguerite Thibert, especialista francesa pertencente ao movimento feminista.

Nessa sequência, em 9 de Março de 1932, é dirigido ao Ministro dos Negócios Estrangeiros o seguinte telegrama, proveniente de Genebra:

“Em continuação acção expansão portuguesa BIT, acabo de ser informado formação ali Comité do trabalho feminino e que mesmo BIT está acordo que se indique um nome de um homem ou senhora com conhecimentos especiais sob ponto de vista social e legislação do trabalho para fazer parte do referido Comité. Conforme V. Ex.^a sabe é indiferente que pessoa indicada seja homem ou senhora parecendo caso presente hipótese senhora bastante interessante.”³⁰⁷

Segue-se um conjunto de sugestões de nomes de mulheres, das quais destacamos duas figuras de referência do movimento feminista português, Sara Benoliel e Elina Guimarães. Do arquivo do MNE nada consta em resposta a esta solicitação, também não encontramos qualquer referência sobre esta matéria nos arquivos em Genebra, pelo que desconhecemos se chegou a haver ou não participação portuguesa no referido Comité.

No mesmo sentido, em 1935, uma resolução tomada pela Assembleia Geral da Sociedade das Nações determinou a realização de um estudo da questão do estatuto da mulher, cabendo ao BIT “examinar a legislação dos vários países sobre o trabalho das mulheres nos diferentes ramos de actividade e de focar especialmente a sua situação jurídica pelo que respeita ao acesso às profissões regulamentadas (...) e bem assim aos quadros do funcionalismo em geral.”³⁰⁸ Neste sentido, por ofício de 24 de Julho de 1936, dirigido ao Encarregado de Negócios de Portugal junto da Sociedade das Nações, solicitava o BIT um conjunto de informações sobre a situação jurídico-laboral das mulheres em Portugal, de modo a figurar no estudo em preparação.

Voltemos à actividade normativa da OIT. Até aos anos 1950, enquanto a lógica de protecção das mulheres se materializou em Convenções, como as já referidas, com um peso e um simbolismo maior, a lógica da igualdade, visando favorecer o acesso das mulheres à participação na economia, materializou-se em Recomendações, por definição instrumentos mais fracos, o que é significativo. Todavia, a entrada de mulheres no mercado de trabalho durante a II Guerra Mundial, e a própria evolução do pensamento sobre a igualdade enquanto direito fundamental, influenciaram a redacção da Declaração de Filadélfia, de Maio de 1944, que consagrou, pela primeira vez o direito geral à igualdade, independentemente da raça, crença ou sexo. Este passou a ser um farol para toda a actividade sub-

307 MNE/AHD – 3º piso A1 – Pasta n.º 11.

308 MNE/AHD – 3º piso A1 – Pasta n.º 65.

sequente da OIT, e constituiu a base filosófica para o aparecimento de duas convenções da maior importância: a convenção n.º 100, de 1951, sobre a igualdade de remuneração e a convenção n.º 111, de 1958, cujo objectivo específico era a promoção da igualdade e a eliminação da discriminação, que se situam no tema dos Direitos humanos e no trabalho, pelo que foram analisadas no capítulo anterior.

Entre 1919 e 1974, foram seis as convenções relacionadas com a dimensão de género adoptadas pela OIT, todas se enquadrando na lógica da protecção das mulheres. Ao contrário das convenções sobre direitos fundamentais, que mais cedo reflectiram o princípio da igualdade, seria necessário mais algum tempo para que a preocupação da igualdade contaminasse os instrumentos relacionados com a Qualidade do trabalho. Vejamos agora quais foram essas convenções.

N.º 3 – Protecção da maternidade – 1919

Aplica-se à indústria e ao comércio. Prevê um período de 12 semanas, no mínimo, de licença de parto, com direito a subsídio monetário e assistência médica. Dessas 12 semanas, 6 serão gozadas antes da presumível data do parto e as outras 6 depois. Enquanto ausente do trabalho por licença de parto, a mulher receberá subsídios que sejam suficientes para a manutenção completa e saudável de si própria e do filho, garantidos ou por via dos fundos públicos ou através de um sistema de seguro. Para além disto, tem ainda direito a consulta médica e a parteira reconhecida oficialmente, ambas gratuitamente. Quanto a aleitação, a mulher terá à sua disposição duas meias-horas durante o dia de trabalho, para amamentar a criança. Proíbe-se a notificação do despedimento durante a ausência por licença de parto ou a comunicação do despedimento em data que implique a expiração do prazo de pré-aviso durante aquela licença.

N.º 4 – Trabalho nocturno de mulheres – 1919

Trata-se da Convenção que dispõe que as mulheres, qualquer que seja a sua idade, não poderão empregar-se durante a noite em nenhum estabelecimento industrial, público ou privado e suas dependências, excepto naqueles em que só estejam empregados membros de uma mesma família. Para este efeito considera-se noite um período de onze horas consecutivas, abrangendo o espaço que medeia entre as dez da noite e as

cinco da manhã. A Convenção define ainda o que se entende por estabelecimentos industriais, deixando a cada país a definição da linha de demarcação entre a indústria, por um lado e o comércio e a agricultura por outro.

N.º 41 – Trabalho nocturno de mulheres – 1934

Estabelece que as mulheres, independentemente da sua idade, não poderão trabalhar de noite, em nenhum estabelecimento industrial, público ou privado, nem em qualquer dependência deste estabelecimentos, com excepção daqueles em apenas se empreguem pessoas da mesma família. Noite, para efeitos da Convenção, significa um período de pelo menos onze horas consecutivas, compreendendo o período entre as 10 da noite e as 5 da manhã.

N.º 45 – Emprego de mulheres em trabalhos subterrâneos – 1935

Determina que nenhum indivíduo do sexo feminino, seja qual for a sua idade, poderá ser empregado em trabalhos subterrâneos nas minas. A legislação nacional poderá isentar desta proibição as pessoas que efectuem um trabalho de carácter não manual ou que se ocupem em serviços sanitários e sociais ou ainda que estejam em estágio para efeitos da sua formação profissional.

N.º 89 – Trabalho nocturno de mulheres – 1948

Determina esta Convenção que as mulheres, seja qual for a sua idade, não poderão empregar-se durante a noite em nenhuma empresa industrial, pública ou particular, e suas dependências, excepto naqueles em que só estejam empregados membros de uma família. O conceito de “noite” é, para este instrumento, um período de, pelo menos, onze horas consecutivas, abrangendo um intervalo determinado pela autoridade competente de, pelo menos, sete horas consecutivas, entre as 22 e as 7 horas; poderão ser fixados intervalos diferentes para diferentes regiões, indústrias ou empresas, mas deverá haver consulta prévia às organizações de patrões e trabalhadores interessados antes de demarcar intervalos com início depois das 23 horas.

N.º 103 – Protecção da maternidade – 1952

Aplica-se às mulheres empregadas nas empresas industriais e nas profissões não industriais e agrícolas, incluindo mulheres assalariadas que trabalham no domicílio. Prevê um período de 12 semanas, no mínimo, de licença de parto, com direito a subsídio monetário e assistência médica. Dessas 12 semanas, 6 serão obrigatoriamente gozadas após o parto. Enquanto ausente do trabalho, em licença de parto, a mulher terá direito a prestações financeiras, à manutenção completa e saudável de si própria e da criança, de acordo com um nível de vida adequado, e assistência médica incluindo a pré-natal, assistência de parto e assistência pós-parto, bem como a hospitalização, sempre que necessário. Deverá respeitar-se a liberdade de escolha de médico e de escolha entre um hospital público e privado. Os benefícios serão garantidos através de seguro social obrigatório ou através de fundos públicos. Os subsídios devem basear-se nos salários anteriores e terão obrigatoriamente um nível não inferior a dois terços do salário anterior. Se amamentar, a mulher terá direito a interromper o seu trabalho, para este fim, e estas interrupções serão contadas como horas de trabalho efectuadas e serão remuneradas. Tal como na Convenção n.º 3, proíbe-se a notificação do despedimento durante a ausência por licença de parto ou a comunicação do despedimento em data que implique a expiração do prazo de pré-aviso durante aquela licença.

Se exceptuarmos a convenção n.º 45, que interdita o trabalho subterrâneo, temos dois tipos de convenções: as que proíbem o trabalho nocturno (C4, C41 e C89) e as que visam proteger a maternidade (C3 e C 103). Analisemos agora a sua evolução em termos de protecção das visadas. Quanto ao trabalho de noite, da aprovação da primeira para a segunda convenção distam 15 anos e apenas alguns acertos de pormenor e de formulação, já que a proibição de trabalhar de noite em estabelecimentos industriais se mantém, implicando um período de descanso de onze horas consecutivas, abrangendo o período entre as 10 da noite e as 5 da manhã e se mantém também a excepção quanto às empresas familiares. Esta excepção permanece na convenção n.º 89, de 1948, que alarga o descanso obrigatório para o período entre as 22 e as 7 da manhã, embora mantendo as onze horas de descanso obrigatório e determina a obrigatoriedade de consulta às organizações representativas de patrões e trabalhadores, caso se pretendam intervalos de descanso diferentes, com início após as 23 horas.

De notar, quanto ao trabalho nocturno, que apesar da evolução ocorrida entre 1919 e 1948, ano da adopção da convenção n.º 89, permanece a interdição do trabalho de noite para as mulheres. Protecção ou desigualdade, à medida que o tempo avançou esta interdição foi vista como uma restrição inaceitável ao trabalho feminino, tendo sido ultrapassada apenas em 1990, pela convenção n.º 171. De notar também a importância da excepção estabelecida para as empresas familiares, que permanece – no fundo, a OIT que, de forma precursora, define parâmetros de direitos, contribui para perpetuar a ausência de direitos, ao excluir a esfera doméstica do espaço laboral (cf. Murray, s/d, p. 16).

Quanto às convenções sobre a protecção da maternidade, a convenção n.º 3, que se aplica à indústria e comércio, prevê 12 semanas de licença, seis das quais, pelo menos, gozadas após o parto com direito a subsídio monetário e assistência médica; que a mãe tenha direito a subsídio para a sua manutenção e do filho, através de fundos públicos ou de sistema de seguros, a consulta médica e parteira gratuitos, a duas meias-horas para aleitação por dia e ainda proíbe o despedimento durante a licença de parto. A convenção n.º 89, aprovada 33 anos depois da inicial, abrange as mulheres que trabalham na indústria, profissões não industriais e agrícolas e ainda mulheres assalariadas que trabalhem no domicílio, alargando extraordinariamente o seu âmbito de aplicação e melhora as condições de protecção, designadamente impondo que o subsídio durante a maternidade não seja inferior a dois terços do salário anterior e que as horas de amamentação sejam equiparadas a trabalho efectivo, com remuneração; no entanto, quanto ao período de licença de 12 semanas, não há alteração.

De 1952 a 1974 não são adoptadas convenções em matéria de Qualidade no trabalho relacionadas especificamente com a protecção das mulheres.

5.5.2. Portugal e a dimensão de género

À semelhança do que ocorre com o trabalho infantil, também no caso do trabalho das mulheres a influência da OIT se regista antes da ratificação de qualquer convenção sobre o tema. Na verdade, conforme já referimos, o decreto n.º 14 498, de 1927, transpõe, ainda que imperfeitamente, o Acordo de Washington para a ordem jurídica interna. Neste caso, que se passa antes do processo de ratificação, como sugere Jill Murray (s/d, p.1) é mais esclarecedor olhar para a produção normativa da OIT como um “sistema para fazer legis-

lação laboral” no plano nacional e examinar as multifacetadas maneiras como aquela pode influenciar a produção normativa de cada país.

As convenções ratificadas

Das seis convenções relacionadas com a dimensão de género/trabalho de mulheres, adoptadas entre 1919 e 1974, Portugal ratificou três. Quanto ao trabalho nocturno ratificou a convenção n.º 4 (1919) e n.º 89 (1948), que actualiza a primeira, não tendo ratificado a convenção n.º 41 (1934), que corresponde a uma primeira modificação da convenção n.º 4. Quanto ao trabalho subterrâneo, ratificou a única convenção, n.º 45 (1935) que versava sobre o tema. Quanto à protecção da maternidade, não ratificou nenhuma das convenções, n.º 3 (1919) e n.º 103 (1952).

AS CONVENÇÕES SOBRE TRABALHO NOCTURNO

A convenção n.º 4, referente ao trabalho nocturno das mulheres, tal como a convenção n.º 6, relativa ao trabalho nocturno dos menores corresponde ao segundo impulso de ratificações das convenções da OIT por Portugal, em 1932, ainda durante a ditadura militar, cerca de 13 anos depois da sua adopção.

Quanto a esta convenção houvera uma primeira iniciativa de ratificação, por parte do então Ministro do Trabalho, em Janeiro de 1921, conforme estudo elaborado pelo funcionário Rodrigues Pereira, em Fevereiro de 1931, que nesta data volta ao assunto, informando que está prevista a revisão da convenção pela Conferência desse ano.³⁰⁹

Também como nos menores, a convenção foi ratificada sem ter sido alterada a legislação em vigor, o já mencionado decreto n.º 14 498, que previa excepções ao trabalho nocturno de mulheres mais amplas do que o autorizado na convenção n.º 4. Perante esta situação, as autoridades portuguesas optaram por não enviar os relatórios previstos no art.º 408 (cf. Ponto relativo à convenção n.º 6), o que motivou observação da Comissão de Peritos, em 1934, referindo que, pelo segundo ano consecutivo, tal não acontecia, contrariando as obrigações decorrentes da ratificação das convenções. A análise da Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações é a seguinte:

309 MNE/AHD – 3.º piso, A1B, pasta 51.

“É inteiramente verdadeiro o facto, motivado por razões alheia em absoluto à vontade da Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações, que empregou todos os esforços no sentido de que fosse publicada a legislação de ordem interna que se impunha para poderem ser elaborados os respectivos relatórios anuais, como S. Ex.^a o Ministro dos Negócios Estrangeiros sabe, tendo ele mesmo dirigido directamente para esse fim a S. Ex.^a o Ministro do Interior, pelos ofícios de 22 de Dezembro de 1933 e 28 de Abril de 1934. Não podendo isto porém ser declarado na Comissão do art.º 408, S. Ex.^a o Ministro dignar-se-á resolver, quanto à resposta a dar pela delegação portuguesa às observações feitas, o que houver por mais conveniente aos interesses do país.”³¹⁰

A publicação da legislação acontece em 1934, através dos decretos-leis n.ºs 24 402 e 24 403, de 24 de Agosto, que foram enviados ao BIT de imediato. O primeiro relatório enviado para Genebra refere-se ao ano de 1935 e, antes do teor da lei, transcreve o seu preâmbulo:

“Quanto ao trabalho de mulheres e menores, tornava-se na verdade muito urgente adoptar algumas providências nesta matéria. Havendo muitos homens desempregados, não é de permitir em muitas indústrias o recurso abusivo à mão-de-obra mais barata fornecida pelas mulheres e pelos menores.

Além disso, as consequências de ordem higiénica e moral que daqui resultam são verdadeiramente deploráveis. Inútil pretender dignificar a família operária e elevar o seu nível moral se as mulheres casadas tiverem que abandonar os seus lares para fazer trabalhos nocturnos nas fábricas e se os menores de ambos os sexos se sujeitarem desde os verdes anos à vida áspera das oficinas e aos perigos que daí resultam, sem algumas medidas que os protejam.”³¹¹

A razão de ordem do decreto assume, de forma clara, a sua missão dúplice: por um lado, a protecção dos que dela necessitam, por outro a salvaguarda da concorrência que as mulheres e menores constituíam para os homens.

O âmbito do decreto é mais amplo que a convenção n.º 4, porque abrange todos os locais onde “se pratiquem actos de natureza comercial ou industrial”, deixando de fora apenas a actividade agrícola. Os limites horários para o trabalho são as 20 horas e as 7 da manhã na indústria e as 18 horas e as 9 da manhã nos escritórios. Os horários de trabalho de mulheres e menores que ultrapassem os referidos limites só são permitidos por autorização expressa do INTP (Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência), em casos devidamente fundamentados, ou por via de contratos de trabalho aprovados pelo Sub-Secretário de Estado das Corporações e Previdência Social. Ainda no mesmo ano, por despacho de 22 de Setembro,

310 MNE/AHD – 3.º piso, A1B, pasta 71.

311 MNE/AHD – 3º piso, A1, 16 – A, Pasta 69. Nesta pasta encontram-se cópias de todos os relatórios anuais enviados ao abrigo do artigo 408, referentes a convenções ratificadas, até ao ano de 1940.

foi publicada a lista de trabalhos vedados às mulheres e aos menores, do que se dá conta também.

A convenção foi ratificada por Portugal, “com reserva da sua aplicação às Colónias Portuguesas”, o que era permitido pelo Tratado de Versalhes, situação que apenas se alteraria em 1963, com a publicação da Portaria n.º 20 221.

O primeiro relatório referente à convenção n.º 4 termina remetendo para o Estatuto do Trabalho Nacional, que continha uma cláusula geral de protecção das mulheres e dos menores, e sublinhando que com a legislação entretanto publicada e de que se dá conta:

“Cumpriu o Governo Português o que o Estatuto determinava, sendo notável a sua obra em matéria de trabalho e previdência, que o tem imposto à consideração e respeito de todos os interessados, estando em vias de realização muitas outras medidas que vêm confirmar o cuidado que lhe merece a classe trabalhadora, por tantas e tão concludentes maneiras demonstrado já.”

Embora apenas o relatório enviado em 1937 reflecta esta questão, na verdade a Comissão de Peritos, em 1935 e 1936, fez observações quanto ao cumprimento da convenção n.º 4, por causa da indústria das conservas de peixe. Na resposta preparada pelo INTP, no ano de 1935, diz-se:

“As únicas excepções consentidas ao estabelecido na Convenção dizem respeito à indústria de conservas de peixe. A matéria-prima correria um grave risco de se estragar não sendo preparada convenientemente no próprio dia em que é pescada e essa preparação em virtude da delicadeza que requer só pode ser feita por mulheres.

Nos Acordos sobre horário de trabalho já realizados entre a União dos Industriais e Exportadores de Conservas de Peixe e os Sindicatos Nacionais dos Operários das Indústrias das Conservas e publicados no boletim do INTP, introduziram a necessária ordem nessa indústria e demonstram uma ligeiríssima diferenças das horas fixadas na convenção.

Acresce que o trabalho na indústria de conservas é de índole puramente “saisonnière”. Quanto às restantes indústrias a legislação portuguesa estabeleceu limites muito mais apertados que os estabelecidos na convenção e pode afirmar-se que se extinguiu por completo o trabalho nocturno de mulheres na indústria.”³¹²

A resposta do ano seguinte é de teor semelhante. Apenas no relatório de 1937 se menciona este assunto, referindo-se que a excepção quanto às conservas de peixe é sazonal, só existe em caso de necessidade e em condições de rigorosa fiscalização e cabe nas excepções que a própria convenção autoriza. No relatório de 1939, embora admitindo a existência

312 MNE/AHD – A1 – Pasta 71.

de excepções autorizadas, sublinha-se que “o princípio porém encontra-se já tão perfeitamente vincado e unanimemente aceite pelos nossos costumes, que dificuldade alguma apresenta na sua execução.”

A tónica dos relatórios apresentados desde 1940³¹³ é de concordância quer da legislação, quer da prática, com os ditames da convenção. Mencionam-se diversos despachos casuísticos, regulando sectores específicos, detalha-se o teor da legislação em vigor (decreto-lei n.º 24 402). De salientar a publicação do decreto-lei n.º 36 173, de 6 de Março de 1947, que uniformiza e regulariza a estrutura das convenções colectivas de trabalho e dispõe que estes instrumentos não podem contrariar os preceitos legais sobre o regime do trabalho das mulheres e dos menores, que constituía um património de reserva legal, uma espécie de menor denominador comum quanto a esta matéria.

A partir do documento de 1948/49 passa a indicar-se o número de autos levantados pela Inspecção do Trabalho por matérias relacionadas com a convenção. Nesse biénio foram 10. Ao longo dos anos 1950, foram 116. Em 1960/61 indicam-se 3 373, o que é, tudo indica, um lapso face ao histórico e face ao que se seguiria – biénio 1961/63 – 14; biénio 1965/67 – 16. Registe-se que nem sempre é indicado o número de autos.

Dos despachos publicados durante nos anos 1950, mencionaremos apenas o de 1 de Agosto de 1955, de que demos conta no ponto relativo ao trabalho infantil (cf. Convenção n.º 6), e chama a atenção para a gravidade do problema que constitui o trabalho nocturno de mulheres e menores, para a necessidade de fazer cumprir a legislação e determina que não é possível haver transferências para trabalho nocturno de menores e mulheres, dentro da mesma empresa, o que permite inferir a existência de dificuldades de aplicação da lei.

Quanto ao trabalho nocturno de mulheres foram adoptadas duas outras convenções. A convenção n.º 41, de 1934, que não foi ratificada e a convenção n.º 89, de 1948. Quanto a esta última, logo em Setembro de 1949, o INTP produz uma nota técnica em que conclui pela possibilidade de ratificação, já que “o que a convenção traz de novo face à convenção n.º 4 tem correspondência na lei portuguesa”. Mas, apesar da troca de expediente entre ministérios sobre a possibilidade de ratificação, em 1950, tal não veio a ocorrer. O processo reiniciou-se em 1962 e concluiu-se com rapidez, tendo a convenção n.º 89 sido registada em Junho de 1964.

313 MTSS/Arquivo OIT – Pasta da Convenção n.º 4.

Coexistindo as duas convenções, a n.º 4 e a n.º 89, embora com o mesmo objecto, no período de 1965/67 são enviados relatórios separados, situação que seria ultrapassada nos anos seguintes, com o envio de um relatório único. De registar, neste período, a publicação do decreto-lei n.º 47 032, de 27 de Maio de 1966, que regula o contrato individual de trabalho e remete para legislação especial os limites máximos dos períodos normais de trabalho, bem como o trabalho nocturno e define que “o acesso das mulheres a qualquer profissão, emprego ou trabalho só pode ser condicionado, limitado ou proibido por lei, despacho de regulamentação do trabalho ou convenção colectiva para salvaguarda da sua saúde ou moralidade ou para defesa da família.” De registar também a afirmação de que o princípio relativo ao trabalho nocturno de mulheres é respeitado, não havendo transgressões; e que as situações, autorizadas, de prolongamento do horário nocturno sazonal nas indústrias de conservas de peixe e de concentrado de tomate abrangiam, respectivamente, 157 empresas e 16 611 mulheres e 4 empresas e 678 a 738 mulheres. Tendo havido observações por parte da Comissão de Peritos, responde o Governo no relatório anual não ter havido autorizações excepcionais, dadas pelo INTP, para trabalhos nocturnos para construção e reparação de estradas, à luz do decreto-lei n.º 24 402; que os horários das operárias da indústria têxtil, quando trabalham excepcionalmente até às 23 horas, mantêm um período livre de mais de 11 horas e, finalmente, que não existem regulamentos aprovados limitando as excepções à proibição de trabalho de noite das mulheres, mas o critério da autoridade competente para a autorizar o trabalho nocturno é casuístico, com vista ao cumprimento rigoroso da convenção.

Em 27 de Setembro de 1970 é publicado o decreto-lei n.º 407/71, de 27 de Setembro, que define o regime jurídico da duração do trabalho, que está em plena sintonia com as obrigações decorrentes das convenções n.ºs 4 e 89, conforme refere o relatório seguinte enviado à OIT. Ao contrário do habitual, em que no final de cada relatório anual se mencionava que, ouvidas as organizações de patrões e trabalhadores, nada foi dito, neste refere-se que as mesmas foram ouvidas através da Câmara Corporativa, o que constitui uma inovação, sintomática do período de abertura vivido no final do regime, já sob a presidência do governo do Prof. Marcelo Caetano.

Finalmente, o período entre 1971 e 1974 é coberto por relatório elaborado já depois da mudança de regime e corresponde também a resposta à Comissão de Peritos. Assim, quanto ao art.º 1, a Comissão de Peritos faz observações quanto à aplicação das conven-

ções às mulheres trabalhadoras ocupadas nas empresas concessionárias de serviço público, às empresas públicas e no trabalho portuário. No primeiro caso, que abrange os transportes ferroviários, rodoviários, colectivos urbanos, aéreos, radiodifusão e radiotelevisão, entende o governo que se trata de actividades não abrangidas pelas convenções. No caso das empresas públicas, diz o governo que se deve distinguir o regime dos verdadeiros serviços públicos, em que o regime do pessoal se aproxima do funcionalismo público e dos outros serviços, cujo pessoal está sujeito ao regime do contrato individual de trabalho; em ambos os casos se respeitam as disposições das convenções sobre o trabalho nocturno das mulheres. No caso do trabalho portuário, não tendo sido negociada nenhuma convenção, aplicam-se directamente as regras do decreto-lei n.º 409/71, em respeito pelas normas convencionais.

Ao contrário do que acontece noutros domínios, o princípio da proibição do trabalho nocturno de mulheres foi respeitado. A legislação desde cedo o consagrou e os sinais de que houve incumprimento pouco expressivos. A vigilância da OIT exerceu-se na análise dos relatórios anuais, mas também através da Comissão de Peritos, que se manifestou nove vezes quanto à convenção n.º 4 e seis quanto à convenção n.º 89. No entanto, a maioria das observações e pedidos directos visaram a aplicação das convenções no espaço ultramarino, o que fica fora do âmbito do nosso trabalho.

A CONVENÇÃO SOBRE TRABALHO SUBTERRÂNEO

Dispomos de pouca informação sobre o processo de ratificação da convenção n.º 45, apenas documentação de natureza administrativa³¹⁴. Adoptada em 1935, foi submetida para ratificação às autoridades competentes logo em 26 de Setembro de 1935³¹⁵ e registada em 18 de Outubro de 1937, num processo rápido. É também de assinalar que é a única convenção ratificada no período entre 1932 e 1956.

O primeiro relatório enviado à OIT refere-se ao período entre 1940 e 1945. A legislação nacional que aplica as disposições da Convenção é o despacho do Subsecretário de Estado das Corporações, de 21 de Janeiro de 1937, anterior até à ratificação, que dispõe que “nos trabalhos subterrâneos não podem ser admitidos mulheres e menores de 18 anos,

314 MNE/AHD – 3.º piso A1B – Pasta 70.

315 MNE/AHD – 3.º piso A1B Pasta (61) – BIT – Situation du Portugal à l'égard des conventions internationales non ratifiées par lui, 1.er décembre 1937.

mesmo no trabalho diurno, sem prejuízo dos actualmente empregados”. Este despacho foi publicado ao abrigo do decreto-lei n.º 24 402, de 24/08/1934, que prevê a publicação por despacho sobre os trabalhos consentidos ou vedados a mulheres e menores. Considera-se que a legislação portuguesa que está “em completa harmonia com as disposições da Convenção”, o que se repete ano após ano na prestação de contas à OIT.

Nunca é prestada qualquer informação de ordem estatística, a não ser no biénio de 1965/67, em que se refere terem sido levantados 12 autos sobre a matéria da convenção pela Inspeção de Trabalho.

O alargamento ao espaço ultramarino ocorre em 1963, através da portaria n.º 20 221. O quadro legal de 1934/1937 foi alterado apenas pelo decreto-lei n.º 49 408, de 24/11/69, que regulando o regime jurídico do contrato de trabalho, substituiu o decreto-lei n.º 24 402, dispondo que só por lei ou por portaria de regulamentação do trabalho se poderia limitar ou condicionar o acesso das mulheres ao contrato de trabalho. Nessa sequência, foi publicada a portaria n.º 186/73, de 13 de Março, sobre regulamentação do trabalho feminino, que expressamente proibia às mulheres os trabalhos subterrâneos de qualquer categoria, revogando-se assim o despacho de 21 de Janeiro de 1937, que vigorara nas últimas décadas.

Por parte da Comissão de Peritos, apenas duas observações a registar, em 1947 e 1948, que se prendem com a sequência de publicação dos normativos. Na verdade, o Governo português, quanto ao despacho de 21 de Janeiro de 1937, prévio à ratificação, refere que interdita o trabalho subterrâneo das mulheres para o futuro, exceptuando portanto aquelas que já se encontravam a trabalhar nas minas nessa data. Todavia, a partir da data da ratificação, Outubro do mesmo ano de 1937, considera que o despacho foi derogado na parte em que contraria a convenção, com força de lei. Foi esta a resposta à Comissão em 1947 e não existe mais nenhuma evidência de intervenção por parte desta Comissão até 1974 quanto à matéria da convenção n.º 45.

As convenções não ratificadas

Quanto ao trabalho de mulheres, no que respeita ao trabalho nocturno e subterrâneo há, por parte de Portugal, como vimos, ratificação das convenções da OIT e uma grande identificação entre a legislação nacional e as normas internacionais. Todavia, quanto à protecção da maternidade, não há qualquer ratificação até 1974, embora haja tentativas, a primeira das

quais logo em 1921, por proposta de lei do Ministro do Trabalho, datada de 29 de Janeiro, e que não avançou.

Apesar da não ratificada, tal como referido, a convenção n.º 3 sobre a protecção da maternidade foi recebida em Portugal, ainda que imperfeitamente, na legislação nacional em 1927. Os decretos sobre o trabalho das mulheres das fábricas suscitaram desde logo reacção por parte da Associação Industrial, que apresentou ao Ministro do Interior uma “extensa representação formulando algumas objecções que justificam a seu ver o pedido da sua suspensão e nomeação de uma comissão de técnicos e interessados para o estudo das suas disposições”³¹⁶ Alguns excertos deste documento, que ilustram a inexecutabilidade da lei para aquela associação:

“Quanto à protecção das mulheres antes e depois do parto, acha-a a Associação Industrial um problema importantíssimo que não pode deixar de merecer-lhe a maior simpatia e atenção, mas é também um problema delicado, que necessita de ponderado estudo.

(...) Prescreve o trabalho habitualmente sentado para a mulher grávida, proibindo mesmo o trabalho de pé no último período de gravidez (...) o que equivale à proibição do trabalho das mulheres grávidas. Ora essa proibição equivale a uma condenação à miséria, pois nem a mulher empregada em fábricas dispõe dos meios necessários para se manter sem trabalhar no período da gravidez e nas quatro semanas posteriores ao parto, nem o industrial pode, nas actuais condições, arcar com o peso de qualquer subsídio nesse período.

(...) A exigência de manter uma maternidade nas fábricas que empreguem mais de 400 mulheres é também inaplicável e injustificável (...).

(...) Solicita que a aplicação dos mesmos decretos seja suspensa e que seja nomeada uma comissão com representantes dos interessados, patrões e operários, para estudar a sua adaptação ao nosso meio.”

Mais tarde, o Inspector-Chefe do serviço de Inspecção de Higiene do Trabalho e das Indústrias (Ministério do Interior), dirigindo-se ao Director-geral da Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações e referindo-se ao decreto n.º 14 498, de 1927, e a propósito da ratificação da convenção n.º 3, dá razão às expectativas da Associação Industrial:

“Infelizmente estas disposições não são, em geral, cumpridas, por falta de fiscalização e porque não está organizada a assistência pecuniária no parto. Propus em tempos a organização do seguro maternidade, contando com a assistência conjunta de operárias, patrões e Estado e que expus em conferência pública. Acho interessante o texto da Convenção, que julgo merecedor de ratificação, devendo no entanto frisar que pode acarretar despesas para o tesouro.”³¹⁷

316 *Diário de Notícias*, 21 de Janeiro de 1928.

317 MNE/AHD – 3º piso A1B – pasta 51 – ofício de 3/2/1931.

Em correspondência para a mesma Secretaria Portuguesa, o Administrador Geral do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios, fazendo uma resenha sobre a convenção e a legislação nacional, diz “tornar-se absolutamente necessário, em nome de todos os princípios de defesa da mulher e da protecção devida à natalidade e aos recém-nascidos que a convenção seja ratificada e melhorada nalguns dos aspectos.”³¹⁸ Embora todos concordando com a bondade da convenção, alguns dos intervenientes revelavam-se mais cautelosos, atendendo às questões financeiras. Foi inclusivamente escrito um ofício para Genebra³¹⁹, para o Ministro junto da Sociedade das Nações manifestando a intenção de ratificar a convenção, sob reserva quanto ao pagamento de indemnizações – caso em que se ratificaria a convenção de imediato; caso contrário, “terá de se reservar esse acto para melhor oportunidade, quando a sua situação financeira o permitir sem esforço”, ofício que não terá chegado a ser expedido, por nota manuscrita nele aposta.

A pressão de Genebra era grande para que Portugal ratificasse convenções, entre as quais a n.º 3. Duas longas cartas do Director-geral do BIT, Albert Thomas, dirigidas ao Ministro dos Negócios Estrangeiros e datadas de 18 de Março e 26 de Maio de 1931, confirmam essa pressão³²⁰. A intenção de ratificação da convenção sobre a protecção da maternidade esteve muito perto de se concretizar neste ano. Na pasta sobre esta matéria arquivada do MNE, encontra-se a proposta de lei de ratificação da convenção n.º 3, assinada pelos diversos ministros, com uma nota manuscrita que refere “o Sr. Ministro das Finanças [Dr. Oliveira Salazar] não quis assinar pela despesa que trariam as indemnizações”.³²¹ Ainda nesse ano, o Governo comunica a Genebra que ratificaria a convenção, logo que certas questões relativas aos seguros sociais estivessem tratadas.³²²

Apesar destas movimentações, a verdade é que a convenção n.º 3 não foi ratificada, nem a convenção n.º 103, de 1952, que lhe sucedeu em matéria de protecção da maternidade, o que não significa que não houvesse evolução jurídica nacional nessa matéria. O quadro inicial do Estado Novo é definido pela cláusula geral de protecção das mulheres estabelecida no artigo 31 do Estatuto do Trabalho Nacional, que refere que “o trabalho fora do domi-

318 MNE/AHD – 3º piso A1B – pasta 51 – ofício de 15/12/1930.

319 MNE/AHD – 3º piso A1B – pasta 51 – ofício de 9/12/1931.

320 MNE/AHD – 3º piso A1B – pasta 61.

321 MNE/AHD – 3º piso A1B – pasta 51 – ano de 1931, sem data.

322 MNE/AHD – 3º piso A1B – pasta 61 – ofício de 9/12/1931.

cílio será regulado por disposições especiais conforme as exigências da moral, da defesa física, da maternidade, da vida doméstica, da educação e do bem social”. A primeira destas disposições é a lei n.º 1952, de 10 de Março de 1937, que estabelece a dispensa de 30 dias por ocasião do parto; a proibição de denúncia do contrato por parte da entidade patronal, quer com base nas faltas desses 30 dias, quer por forma regular e mediante aviso prévio; o direito a um subsídio de pelo menos um terço do salário ou ordenado, desde que na altura do parto tenha prestado mais de um ano de bom e efectivo serviço.

A existência destas normas legais não impedia o estabelecimento de condições mais favoráveis nos contratos colectivos de trabalho, conforme previa a própria lei n.º 1952 (art.º 26) e mais tarde o decreto-lei n.º 36 173, de 6 de Março de 1947, de que já demos conta e vem uniformizar e regular a contratação colectiva. O que ficava afastado por lei era a possibilidade de estabelecimento contratual de condições menos favoráveis de protecção à mulher.

Embora tenha havido diversos despachos administrativos sobre esta matéria³²³, na verdade o quadro legal permaneceu inalterado de 1937 a 1963, até à publicação do decreto-lei n.º 45 266, em 23 de Setembro, que definiu o novo regime da previdência social. Neste diploma autonomiza-se o seguro de maternidade face ao de doença e estabelece-se a protecção na maternidade através de assistência médica e medicamentosa, compreendendo tratamento na gravidez, no parto e no puerpério por médico ou parteira diplomada e, se necessário internamento em estabelecimento hospitalar, sem custos pecuniários. São também previstos um subsídio por 60 dias por ocasião do parto, igual a cem por cento do salário médio da trabalhadora, exigindo-se a inscrição numa caixa de previdência um ano antes do parto, subsídio de nascimento e subsídio de aleitação por um período de 8 meses. Caso a mulher não recupere, findos os 60 dias de licença por maternidade, resta-lhe recorrer à baixa por doença, com um subsídio de sessenta por cento do seu salário médio.

Apesar da evidente melhoria da protecção legal, com a passagem de 30 para 60 dias, não era ainda possível ratificar as convenções de protecção da maternidade, mesmo a inicial, porquanto a licença nelas prevista era de doze semanas por ocasião do parto. Isto mesmo

323 Despacho do Sub-secretário das Corporações e Previdência Social, de 14/07/1937; despachos de regulamentação da prestação do trabalho, do Ministro das Corporações e Previdência Social, datados de 13/01/1958, de 22/11/1958, de 31/03/1959; despachos de orientação e uniformização dos contratos colectivos, do Ministro das Corporações e Previdência Social, datados de 6/01/1958 e 22/11/1958. Refira-se que o correspondente da OIT em Lisboa, António Almendra, ia informando a sede da OIT da publicação destes normativos e fazendo a sua avaliação (cf. Archives OIT, dossiers correspondants nationaux, C – 51 - 2 - 1 – jacket 5 e 7).

é referido pelo Governo português no relatório elaborado ao abrigo do artigo 19, enviado à OIT, esclarecendo que está em “estudo adiantado um projecto de lei do contrato de trabalho que conterá algumas disposições sobre a protecção à trabalhadora mãe. Uma destas será, certamente, o período de licença da trabalhadora antes e depois do parto. É porém prematuro indicar-se já qual será esse período.”³²⁴ Quanto a esta matéria houve ainda um outro relatório, referente à convenção n.º 103, que conclui “dadas algumas divergências encontradas entre os termos da convenção e as disposições que lhe correspondem na legislação portuguesa não se vê possibilidades para já de proceder à ratificação respectiva.”³²⁵ Esta situação não se alteraria, apesar da legislação laboral que foi sendo aprovada, até à mudança de regime.

5.6. Férias pagas

Das questões incluídas no tema Qualidade no trabalho, a das férias pagas é a de menor importância relativa, quer do ponto de vista histórico, quer do ponto de vista institucional mais recente da OIT. Na verdade, estando a diminuição das horas de trabalho, a exploração do trabalho infantil ou a saúde e segurança no cerne das lutas por melhores condições de trabalho, no início do século XX, as férias pagas constituíam uma miragem para quase todo o universo dos trabalhadores, sendo, mesmo nos países mais avançados, privilégio de muito poucos (cf. Amaral, 1970).³²⁶

5.6.1. A OIT e as férias pagas

Na Constituição e nos documentos normativos dos primeiros anos da OIT o tema das férias está ausente. Discutido na 19.ª Conferência, em Junho de 1935, passa a objecto de convenção no ano seguinte, mas apesar do percurso normativo, que veremos de seguida, nunca será tema central para a OIT: é significativo que esteja omissa no livro que comemora os 90 anos da Organização (Rodgers *et alii*, 2009) e que, feita uma pesquisa na Revista Inter-

324 MTSS/Arquivo OIT – Convenções não ratificadas – relatórios do art.º 19 – Convenção n.º 3, documento enviado referente ao período que termina em 31/12/1963.

325 MTSS/Arquivo OIT – Convenções não ratificadas – relatórios do art.º 19 – Convenção n.º 103, documento enviado referente ao período que termina em 31/12/1967.

326 Cf. “La vingtième session de la Conférence Internationale du Travail “ (1936). *Revue Internationale du Travail*, vol. XXXIV, n.º 3, pp. 306-360.

nacional do Trabalho, encontremos apenas oito artigos publicados sobre o tema, alguns dos quais visando profissões específicas e por isso revestindo-se de um interesse restrito.

Vejamos agora quais as convenções adoptadas pela OIT sobre esta matéria:

N.º 52 – Férias Pagas – 1936

É a primeira convenção sobre férias pagas. Previa uma semana de férias pagas, após um ano de trabalho contínuo para os trabalhadores da indústria, do comércio e dos serviços.

N.º 101 – Férias pagas na agricultura – 1952

Alarga à agricultura a previsão das férias pagas previstas na Convenção n.º 52.

N.º 132 – Férias pagas – 1970

A duração das férias anuais será especificada por cada Estado no momento da ratificação, mas terá um mínimo de três semanas por ano. Para um período de serviço inferior a 12 meses, devem ser garantidas férias com pagamento proporcional ao período de serviço, mas pode ser requerido um mínimo de seis meses de serviço. As ausências devidas a doença, acidente, maternidade, ou a outras razões não imputáveis ao trabalhador, serão contadas como tempo de trabalho. Estabelece ainda a Convenção que qualquer acordo para renunciar ao direito a férias mínimas anuais pagas ou desistir dessas férias e receber compensação ou outra, será considerado nulo e sem efeito. Esta convenção aplica-se a todas as pessoas empregadas, incluindo o sector agrícola, apenas se exceptuando os marítimos.

Entre a convenção n.º 52 e a n.º 132 há uma enorme evolução, que a própria OIT assinala: “Pode medir-se a importância do passo em frente comparando as disposições do novo instrumento com as dos precedentes.”³²⁷

327 Cf. “La 54ème session de la Conférence Internationale du Travail – Juin 1970 “, *Revue Internationale du Travail*, vol. 102, n.º 4, Octobre 1970, pp. 363 – 388.

5.6.2. Portugal e as férias pagas

Portugal não ratificou nenhuma das convenções sobre férias pagas, o que se prende com o facto de a legislação nacional ficar muito aquém das normas internacionais. Vejamos agora qual o regime jurídico aplicável no nosso país.

À semelhança do que aconteceu com muitas outras matérias laborais, o quadro jurídico instituído na sequência do Estatuto do Trabalho Nacional, durante os anos 1930, permaneceu em vigor até final dos anos 1960. Na verdade, a lei n.º 1952, de 10 de Março de 1937, foi revogada apenas em 1966, pela publicação do decreto-lei n.º 47 032, de 31 de Maio, de vigência experimental³²⁸ e com carácter permanente e definitivo pelo decreto-lei n.º 49 408, de 24 de Novembro de 1969, que vigorou a partir de 1 de Janeiro de 1970.

A matéria das férias é tratada nos artigos 7.º e 8.º da lei n.º 1952, cujo texto passamos a transcrever:

“Art.º 7 – Os empregados dos quadros permanentes das empresas comerciais ou industriais, singulares ou colectivas, que tenham normalmente ao seu serviço seis empregados, pelo menos, têm direito a um período de férias, com remuneração, não inferior a quatro, oito ou doze dias em cada ano civil, conforme tenham mais de um, três ou cinco anos de bom e efectivo serviço.

§ 1º - As férias fixadas neste artigo não prejudicam outras maiores estabelecidas por convenção expressa ou adoptada por certas empresas, de harmonia com os usos e costumes.

§ 2º - As férias com vencimento serão gozadas em dias seguidos, sem prejuízo do funcionamento normal da empresa. Se, para evitar este prejuízo, as férias não puderem ser gozadas dentro do ano civil, serão transferidas para o primeiro trimestre seguinte.

§ 3º - É nula toda a convenção que importe renúncia ao gozo de férias ou substituição destas por qualquer remuneração complementar.

§ 4º - As entidades patronais que não cumpram o disposto neste artigo e seus parágrafos pagarão a cada empregado o triplo do ordenado correspondente ao período de férias a que tinha direito, sem prejuízo da multa em que incorrerem.

Art.º 8 – As empresas comerciais e industriais que empreguem normalmente vinte assalariados, pelo menos, são obrigadas a conceder aos dos quadros permanentes um período de férias, com remuneração, não inferior a três ou seis dias em cada ano civil, conforme tenham mais de três ou seis anos de bom e efectivo serviço.”

Como é manifesto, o número de dias mínimos de férias não chega, em muitos casos, a uma semana, pelo que não existe compatibilidade possível com a convenção n.º 52 (1936). Por outro lado, o direito a férias está condicionado ao pertencer aos quadros permanentes da empresa, à dimensão desta, uma vez que com menos de 6 empregados não há obrigatoriedade

328 Preâmbulo do decreto-lei n.º 49 408, de 24 de Novembro de 1969.

de concessão de férias³²⁹ e ainda à avaliação do desempenho (“bom e efectivo serviço”)³³⁰. Por outro lado ainda, pessoas que trabalham na agricultura não são abrangidas pela lei.

A matéria das férias pagas foi objecto de dois relatórios enviados à OIT³³¹, elaborados ao abrigo do art.º 19, reportados ao período terminado em 31 de Dezembro de 1962, um sobre a convenção n.º 52 (1936) e o outro sobre a convenção n.º 101 (1952), que alarga à agricultura a convenção n.º 52. No primeiro, além da descrição dos termos da lei n.º 1952, refere-se que a actividade convencional tem determinado a ultrapassagem dos períodos de férias consagrados na lei, que se encontra em processo de revisão:

“Pelas convenções colectivas mais recentes têm sido fixadas normas muito mais favoráveis que as da lei n.º 1952 e que, portanto, se aproximam mais das disposições da presente convenção, não havendo férias de duração inferior a 6 dias e aumentando conforme o tempo de serviço prestado.

Encontra-se, no entanto, em estudo um projecto de diploma que modificará completamente todo o regime vigente quanto ao contrato de trabalho e concessão de férias.”

Já quanto à convenção n.º 101 (1952), o relatório adianta que a lei se aplica apenas aos empregados do comércio e indústria, o que “resulta do facto de a grande maioria dos trabalhadores agrícolas terem carácter eventual sendo, eles próprios, muitas vezes, também pequenos agricultores”, sublinhando que este condicionalismo “é o elemento que dificulta a aplicação dos princípios estabelecidos nesta convenção.” A análise feita em Genebra³³² conclui que não existe lei prevendo férias pagas para os agricultores em Portugal, mas que o Governo refere estar em curso a revisão da lei com vista à concessão de tal benefício.

O referido processo de revisão da lei n.º 1952 foi longo e várias vezes comunicado à OIT, em relatórios, respostas à Comissão de Peritos e ainda em intervenções nas diversas Conferências. A matéria das férias pagas foi expressamente abordada no discurso do chefe da delegação portuguesa, Dr. Motta Veiga, na 45.ª sessão da Conferência, em 23 de Junho de 1961, como sendo um dos pontos a alterar, no sentido do alargamento dos períodos anuais de férias pagas, com a nova lei do contrato individual de trabalho, então em preparação (cf. OIT, 1969, pp. 240-241).

329 Sabendo-se que a tradição empresarial portuguesa assenta, ainda hoje, nas microempresas, é de crer que a grande maioria dos assalariados ficasse fora do âmbito de abrangência da lei.

330 Reveste-se, assim, de carácter premial o direito a férias na lei n.º 1952. Cfr. Amaral (1973).

331 MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenções não ratificadas e Archives OIT Genève – Pastas ACD 7-51-52 e ACD 7-51-101.

332 Archives OIT/ Genève – Pasta 7-51-101.

Em 1962 a OIT publica um estudo³³³ sobre a situação das férias anuais pagas, em que faz um balanço da evolução dos últimos anos e conclui pela existência de uma “tendência favorável”. Portugal consta do Anexo II, “países onde são concedidas menos de duas semanas de férias anuais no primeiro ano de serviço aos trabalhadores que preenchem as condições”, e, nessa lista, figura em na pior posição quanto ao mínimo do direito a férias – 3 dias, embora o período vá de 3 a 12 dias úteis, dependendo da antiguidade.

Como já referimos, a situação em Portugal em matéria de direito a férias apenas se alteraria com a entrada em vigor do decreto-lei n.º 47 032, de 31 de Maio de 1966. Com este normativo as férias passaram a ter uma duração mínima de 6, 12, 16 e 18 dias, conforme o trabalhador estivesse ao serviço há mais de um, três, dez ou quinze anos, consagrando a lei o que algumas convenções colectivas já dispunham, conforme refere o legislador no Preâmbulo ao diploma. O direito a férias é irrenunciável e aplica-se também aos contratos com prazo e trabalhadores eventuais, com as modificações necessárias e previstas na lei.

A formulação definitiva desta nova lei ficou fixada no decreto-lei n.º 49 408, conhecido como a lei do contrato de trabalho (LCT). Quanto a férias houve alterações de relevo: introduziu-se o requisito de “efectividade de serviço” como condição necessária para o gozo de férias e o período mínimo de férias passa a ter a duração de 6, 12 e 18 dias conforme o trabalhador esteja ao serviço há menos de dois anos, entre dois e dez anos ou há mais de 10 anos. Registe-se também outra mudança significativa: para além da retribuição durante as férias, que vinha do decreto-lei anterior, prevê-se, embora apenas como uma possibilidade, o estabelecimento de subsídios de férias, prenunciando uma evolução que se daria nos anos seguintes, primeiro por via convencional e depois por via legislativa (Amaral, 1970 e 1973). A legislação aplica-se aos trabalhadores do comércio e indústria, podendo o regime ser tornado extensivo aos contratos de serviço doméstico e de trabalho rural.

De acordo com a evolução da nossa lei, apenas em finais dos anos 1960 teríamos podido ratificar a convenção n.º 52 (1936) e não poderíamos tê-lo feito relativamente à convenção n.º 101 (1952), porque os trabalhadores da agricultura continuavam fora do âmbito de abrangência da lei. Contudo, esta aproximação aos referentes internacionais foi de curta duração, porquanto a OIT adoptou nova convenção em 1970 sobre as férias pagas, que veio revogar as outras duas convenções, de 1936 e 1952, alargando a três semanas o período

333 “Les congés payés annuels” (1962), *Revue Internationale du Travail*, vol. LXXXVI, pag. 141-163.

mínimo de férias e estendendo as mesmas a todos os trabalhadores, com exclusão apenas dos marítimos.

5.7. Conclusões

As matérias tratadas sob o tema Qualidade no trabalho têm a ver com as condições de trabalho. A ratificação de convenções da OIT, ou a sua ausência, prende-se mais com a existência de tais condições objectivas, pelo menos do ponto de vista legal, do que com uma dimensão ideológica, como sucedia no capítulo referente aos direitos humanos e no trabalho, dimensão que está, todavia, presente.

Quanto às horas de trabalho, Portugal ratificou logo em 1928 as convenções n.ºs 1 (1919) e 14 (1921) sobre a duração do trabalho e o descanso semanal na indústria, existindo legislação, em ambos os casos, bastante anterior. A convenção n.º 106 (1957), sobre descanso semanal no comércio e serviços, seria ratificada em 1960. Por ratificar ficaram as convenções n.º 30 (1930), sobre duração do trabalho no comércio e serviços e n.º 47 (1935) que preconizava a semana de 40 horas. Este quadro não nos permite uma leitura imediata, contudo, quanto às condições existentes: o facto de as convenções serem ratificadas, e haver legislação interna, não significa que se registasse o seu efectivo cumprimento; por outro lado, a não ratificação da convenção n.º 30 não significa que não existisse legislação interna que lhe desse cumprimento, mas que havia consciência do afastamento entre o país legal e o país real neste domínio.

A matéria da saúde e segurança do trabalho desdobra-se em especificidades atendendo à natureza das actividades laborais e profissões em causa. Por esta razão, ficam condicionadas normas genéricas sobre a matéria, sejam elas convenções internacionais adoptadas pela OIT, sejam normas internas nacionais. No período do Estado Novo, nenhuma das 6 convenções genéricas adoptadas pela OIT nesta matéria foi ratificada por Portugal, nem havia condições para o serem, atendendo ao teor da legislação nacional sobre as matérias nelas tratadas: os exames médicos dos adolescentes e as condições objectivas de trabalho. Todavia, esta situação não autoriza uma leitura simplista da influência da OIT no país em matéria de saúde e segurança no trabalho – na verdade, há, desde cedo, passagem de informação e comunicação, sob variadas formas, que terá influenciado o pensamento e as práticas nacionais.

Embora corresponda a uma matéria central para a OIT, a verdade é que os salários não tiveram uma correspondência proporcional em termos normativos. A convenção n.º 26 (1928), complementada pela convenção n.º 99 (1951), estabelece a necessidade de métodos para a fixação de salários mínimos, apenas onde não exista um regime eficaz para a fixação através de contratos colectivos, ou por qualquer outro modo, e onde os salários sejam excepcionalmente baixos. A convenção n.º 131 (1970), embora avance na sua formulação, também se limita à obrigatoriedade do estabelecimento de um sistema de salários mínimos. Em todos os casos, trata-se uma opção por um menor denominador comum, um sistema que evite, supletivamente e caso necessário, a degradação do nível salarial.

Em Portugal, a não adesão inicial à convenção n.º 26 prende-se com questões ideológicas – tratar-se de uma questão nacional; o Estado não dever imiscuir-se na fixação salarial –, mas também de natureza financeira – temendo-se o onerar das despesas do Estado. No entanto, a definição do modelo corporativo em 1933/34, com a expectativa da fixação convencional das condições de trabalho e dos salários e ainda a publicação da legislação de 1935 e 1943, que autorizava, em determinadas condições, a fixação de salários por via governamental, permitiriam, em teoria, a ratificação da convenção. Outro elemento importante a considerar, porém, é a necessidade de auscultar paritariamente trabalhadores e patrões antes de haver aplicação pelo Estado de métodos de fixação de salários mínimos a uma indústria. Embora, em teoria também, em Portugal houvesse audição dos interessados, pensamos que a chave para a ratificação tardia da convenção reside nesta questão. Aliás, não será por acaso que, após a sua ratificação, em 1959, a Comissão de Peritos incida insistentemente no tema da participação dos interessados e clareza do processo.

No caso das convenções sobre salários mínimos, a legislação consentiria, pois, a ratificação das convenções e a observância dos seus compromissos após a ratificação. Todavia, uma prática não consentânea com o preconizado na lei, a par de um substrato ideológico que divergia do princípio democrático da participação igualitária dos trabalhadores, terão atrasado ou impedido as possíveis ratificações ou limitado a sua genuína aplicação, no caso da convenção n.º 26.

Vejamos agora as questões da dimensão de género. No discurso proferido pelo Dr. Castro Fernandes, chefe da delegação portuguesa, na 31.ª sessão da Conferência internacional do trabalho, em S. Francisco, a 25 de Junho de 1948, dizia-se:

“Não é sem graves apreensões que nós vemos patentear-se, em muitos países, a tendência para a utilização em escala crescente da mão-de-obra feminina (...). Não só temos em vista as condições especiais do trabalho feminino, que carece de ser cuidadosamente defendido na sua higiene física e moral, como encaramos com legítimo receio o adensamento das fileiras de mulheres que participam na produção. Nem por isso deixamos de lhes reconhecer direitos adequados à sua situação, assegurando até a sua representação nos sindicatos, por meio de secções próprias (...). Mas continuamos a pensar que o trabalho feminino não se deveria encorajar, tanto no aspecto da sua competição com o trabalho masculino, como no abandono do lar e do enfraquecimento da consistência intrínseca da família” (OIT, 1960, p. 160).

Transcrevemos este discurso porque condensa o pensamento do Estado Novo sobre o trabalho das mulheres patente na legislação, na forma de reacção às normas internacionais e no quotidiano que vamos intuindo. A própria ratificação célere das convenções proibindo o trabalho nocturno e subterrâneo deve ser vista a esta luz, como forma de afastar as mulheres do mundo laboral, relegando-as para o espaço doméstico, embora sob o argumento da defesa quanto à dureza das condições de trabalho. Em sentido contrário, a impossibilidade de ratificação das convenções de protecção da maternidade deve também ser vista sob este prisma: não facilitar a protecção laboral das mulheres é também uma forma de evitar a sua participação no mercado de trabalho, confinando-as à sua missão familiar.

Não estamos a escamotear a situação económica – é certo que, no início dos anos trinta, seria difícil ao Estado comportar o valor das indemnizações relativas às licenças de parto, razão imediata pela qual não houve ratificação, na altura, da convenção n.º 3; é verdade que, em 1963, passar de 30 dias para 60 a licença de parto, prevendo um subsídio de maternidade, significou um grande salto de desenvolvimento, não estando o país porventura preparado financeiramente para adoptar as 12 semanas de licença de parto, previstas nas normas internacionais. Porém, a narrativa da história das convenções sobre o trabalho das mulheres é, também um espelho da natureza ideológica do regime quanto às questões da mulher e da família.

Na revista Estudos Sociais e Corporativos, ao analisar o tema das férias, referia o especialista Branca do Amaral:

“Inicialmente consideradas como um prémio, depois como conquista no plano económico, ou como reflexo de um certo paternalismo ligado ao direito do trabalho, só recentemente as férias perderam o carácter de liberalidade, dando lugar à imperatividade de um direito fundamental do homem, inerente à sua qualificação de trabalhador. Podemos considerar de importância decisiva nesta evolução, a nível mundial, dois diplomas da Organização Internacional do Trabalho: a Convenção n.º 52 de 1936, a primeira aprovada sobre férias pagas e a Carta Fundamental dos Direitos do Homem, proclamada em 10 de Dezembro de 1948” (1970, p. 67).

A evolução portuguesa segue, embora com décadas de atraso, este padrão. Da inexistência de qualquer norma legal geral prevendo férias, passámos à legislação de 1937, em que as mesmas eram exíguas, com carácter de prémio e dependentes de várias condições e finalmente ao regime do final dos anos 1960, em que se alargam os períodos mínimos de férias, estendendo-se de forma clara o âmbito de abrangência da lei, como vimos. No entanto, ainda que seguindo o padrão de evolução, o atraso com que nos actualizamos e a evolução que concomitantemente se dá nos normativos da OIT, impede que o país intente iniciativas de ratificação. Em todo o caso, poderemos falar da influência da OIT no nosso ordenamento jus-laboral quanto a férias pagas, seja por via da circulação de ideias que a própria Organização promove, seja por via da pressão que os normativos exercem indirectamente, mesmo quando não existem ratificações ou compatibilidades legais que as permitam.

Uma nota final, que é transversal aos temas aqui tratados. Para além das disposições legais, que davam ou não davam seguimento às normas internacionais, é verdade que o mapa normativo português se construía também sobre instrumentos de regulação colectiva, celebrados pelos representantes dos patrões e dos trabalhadores, sob a atenta vigilância do Estado. Só um estudo do teor de tais instrumentos permitirá ajuizar do seu alcance e do avanço que constituiriam face à lei geral. No entanto, este argumento foi usado com frequência, sobretudo a partir de 1949, em que vários delegados governamentais às conferências internacionais do trabalho remetem para as convenções colectivas, em detrimento da legislação, a análise do grau de cumprimento das normas da OIT, ratificadas ou não. Por todas, veja-se o discurso do chefe da delegação portuguesa, Dr. Motta Veiga, em Genebra, na sessão da Conferência realizada em 17 de Junho de 1954:

“É erróneo ajuizar o progresso da legislação social e da sua aplicação prática num país pelo número de ratificações de convenções aprovadas pela CIT (...). Devo declarar que a maior parte das normas contidas nas convenções não ratificadas são já aplicadas e mesmo ultrapassadas pela legislação em vigor, nomeadamente pelas cláusulas das convenções colectivas de trabalho concluídas nos diferentes ramos de actividade. Assim, a demora na ratificação das convenções, cujas regras têm já aplicação efectiva no Portugal metropolitano e ultramarino, é unicamente devida a razões de ordem formal ou burocrática e não a razões de fundo. [As convenções] são os instrumentos por excelência da regulamentação das condições de trabalho” (OIT, 1969, pp.199-200).

Esta é, porém, uma matéria que não estudamos neste trabalho, porquanto implicaria uma análise extensa dos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho criados durante o Estado Novo, que está por fazer, e que transcende os nossos propósitos.

Capítulo 6 – Protecção social

6.1. Introdução

As questões da protecção social são centrais para a OIT desde a sua criação. Os seguros sociais, e mais tarde a segurança social, são valorizados como meio de garantia contra os acidentes da vida dos trabalhadores e consequentemente como factor essencial para a justiça social, pelo que ocupam um lugar central na actividade normativa da OIT.

Dentro do tema Protecção social distinguiremos a segurança social, que se subdivide quanto à cobertura de vários riscos (acidentes de trabalho e doenças profissionais; cuidados médicos e indemnização na doença; velhice, invalidez e sobrevivência; desemprego) e a protecção dos trabalhadores migrantes. As convenções adoptadas pela OIT, desde a sua criação até 1974, sobre estas matérias foram 21, o que corresponde a um quarto do total das convenções de interesse genérico.

Em Portugal, foram ratificadas quatro destas convenções, conforme o quadro apresentado na página seguinte.

Convenções na área da protecção social

TEMA	N.º	DATA	ASSUNTO	DATA REGISTO
Segurança Social	12	1921	Reparação de acidentes de trabalho na agricultura	5/16/1960 (462)
	17	1925	Reparação de acidentes de trabalho	3/27/1929 (45)
	18	1925	Reparação de doenças profissionais	3/27/1929 (45)
	24	1927	Seguro de doença na indústria	
	25	1927	Seguro de doença na agricultura	
	35	1933	Seguro velhice na indústria	
	36	1933	Seguro velhice na agricultura	
	37	1933	Seguro de invalidez na indústria	
	38	1933	Seguro de invalidez na agricultura	
	39	1933	Seguro por morte na indústria	
	40	1933	Seguro por morte na agricultura	
	42	1934	Doenças profissionais	
	44	1934	Desemprego	
	102	1952	Segurança social (norma mínima)	
	117	1962	Política social (objectivos e normas de base)	
	121	1964	Prestações em caso de acidente de trabalho e doenças profissionais	
	128	1967	Prestações de invalidez, velhice e sobrevivência	
	130	1969	Cuidados médicos e indemnizações na doença	
Trabalhadores Migrantes	19	1925	Igualdade de tratamento entre trabalhadores estrang. e nac. em matéria de reparação de acidentes de trabalho	3/27/1929 (45)
	48	1935	Conservação do direito à pensão pelos migrantes	
	118	1962	Igualdade de tratamento na segurança social	

Quadro 3

No presente quadro são apresentadas em fundo cinza as convenções ratificadas por Portugal, assinalando-se a data do respectivo registo e o tempo de dilação, em número de meses, entre a aprovação da convenção pela OIT e a sua ratificação.

6.2. Segurança Social

A protecção contra os riscos da profissão e as contingências da vida constituiu desde sempre preocupação central dos trabalhadores, das suas associações e organizações internacionais que se mobilizam em torno dos direitos laborais. Os acidentes de trabalho e as doenças profissionais, a doença, invalidez e velhice, o desemprego, são situações, previsíveis ou não, que condicionam a prestação de trabalho e com ela a percepção de rendimentos que garanta a subsistência do trabalhador e da sua família.

O conceito actual de protecção social da OIT abrange, além da segurança social, as condições de trabalho, a segurança no trabalho, as políticas relacionadas com a SIDA e as migrações. Neste ponto, porém, iremos falar dos meios de garantia dos rendimentos do trabalhador perante os diversos acidentes da vida, ou seja de previdência social, seguros sociais, ou, na terminologia mais recente e em uso, de segurança social, que adoptaremos por facilidade, assinalando, porém, o anacronismo da sua utilização quando tratarmos das primeiras décadas do século XX.

Antes de se desenhar qualquer tipo de assistência pública nesta área, existiam formas de solidariedade e entreajuda que permitiam aos artesãos e operários enfrentar ou minorar os acidentes do seu ciclo de vida (Pereira, 2009, p.169). Às históricas irmandades e confrarias, de origem religiosa, juntam-se, ao longo do século XIX, associações de socorros mútuos, em franco crescimento no final da Monarquia e primeiros anos da República. O novo regime vê com bons olhos o movimento mutualista, de natureza voluntária e privada, com o qual interage. A própria criação, em 1916, do Ministério do Trabalho e Previdência Social, que está relacionado com o movimento internacional no mesmo sentido, vem ao encontro da proposta de uma repartição responsável pelo trabalho e previdência social apresentada no congresso mutualista de 1911 (Pereira, 2009, p. 177).

Deixando de lado o movimento mutualista, que pela sua importância se assinalou, bem como as formas tradicionais de assistência, vejamos muito brevemente como a República lidou com a matéria da segurança social (cf. Rodrigues, 2008). A primeira iniciativa foi a lei n.º 83, de 24 de Julho de 1913, que prevê o direito a assistência clínica, medicamentos e indemnizações às vítimas dos acidentes de trabalho. Não se aplicava a todos os profissio-

nais, deixando de fora, designadamente, os trabalhadores rurais³³⁴ e os domésticos, o que significa que não era protegida uma grande percentagem da população activa.

As entidades responsáveis pelas indemnizações e encargos provenientes dos acidentes de trabalho eram as empresas e os patrões que exploravam uma indústria, bem como o Estado e as corporações administrativas, quando se assumiam enquanto patrões. Estas entidades poderiam passar a sua responsabilidade para sociedades mútuas de patrões ou companhias de seguros autorizadas, no caso das pensões e tratamento clínico, ou para associações de socorros mútuos, no caso das indemnizações e tratamento clínico devidos por situações de incapacidade temporária. A lei regulava também os valores das pensões e indemnizações em caso de morte, incapacidade permanente e incapacidade temporária e as respectivas formas de cálculo. Os riscos que se acautelavam eram, pois, apenas os decorrentes de acidentes de trabalho.

Em Maio de 1919, num conjunto notável de decretos de alcance social, foi estabelecido o primeiro sistema de seguros sociais obrigatórios que incluía a protecção nos acidentes de trabalho (decreto n.º 5637), doença (decreto n.º 5636), velhice, invalidez e sobrevivência (decreto n.º 5638), apenas deixando de fora o risco de desemprego e a criação do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral (decreto n.º 5640), que tinha a seu cargo, além da organização e gestão do sistema dos seguros sociais obrigatórios, as bolsas sociais de trabalho, serviços estatísticos, inspecção de organismos de previdência social obrigatória e livre, etc. Pretendia-se criar “sólidos fundamentos em que tem de assentar o novo estado social criado pela República, para tornar menos tormentosa a vida dos que só no trabalho intelectual ou no seu braço encontram a única garantia da manutenção da existência”, conforme refere no preâmbulo o decreto que criava o seguro por doença.

O sistema tinha por modelo as associações de socorros mútuos às quais era dada a opção de se tornarem obrigatórias. Nos concelhos onde não existissem associações livres seriam constituídas mutualidades obrigatórias. Os beneficiários eram os trabalhadores com rendimentos anuais inferiores a 900\$00, que deviam descontar para os fundos dos vários tipos de seguros, sendo os patrões responsáveis por contribuir para os seguros de velhice e invalidez (Cardoso e Rocha, 2003, p. 114). A reacção do meio mutualista que viu cerceada

334 Só eram abrangidos os trabalhadores rurais que trabalhavam com máquinas e motores nos trabalhos agrícolas e florestais, que constituíam, na época, uma minoria (Rodrigues, 2008, p. 75).

a sua autonomia – as associações ou se tornavam obrigatórias ou ficavam à margem no sistema de seguros –, a atitude reticente do patronato, a crítica dos médicos, mas sobretudo a inflação galopante do pós-guerra, associada à crise económica, explicam o fracasso do sistema (Pereira, 2009, p. 192 - 194).

Com excepção da reparação dos desastres de trabalho, em que o sistema, embora incipiente e deficientemente, funcionou, o conjunto de seguros sociais obrigatórios não se concretizou na prática, apesar de a legislação se manter em vigor para além da instituição do Estado Novo. Os outros riscos, para lá dos acidentes de trabalho, continuaram a ser assegurados pelo sistema mutualista, em regime privado e voluntário para os que deles pretendiam beneficiar, cobrindo apenas uma pequena parte da população trabalhadora.

Apenas como ilustração do que acabamos de referir, transcrevemos a informação prestada à OIT³³⁵, pelo correspondente português Álvaro Neves, datada de Outubro de 1933 e referente ao ano de 1931, sobre os números do movimento mutualista em Portugal:

“Para se avaliar da importância dos benefícios do mutualismo no ano de 1931, foram dispendidos pelas associações do País: com assistência médica, 2 800 contos; em medicamentos 6 700 contos; em subsídios pecuniários, 2 049 contos; em subsídios para luto, 2 017 contos; em pensões, 8 870 contos, etc.

A totalidade das receitas, durante esse ano, foi de 54 300 contos; o capital mutualista português perfazia, nessa data 217 667 199\$80 e a população mutuada era de 57 000 associados.”

Em traços muito gerais era este o quadro existente em matéria de segurança social, no início dos anos 1930, em Portugal.

6.2.1. A OIT e a Segurança Social

No Preâmbulo da Constituição da OIT de 1919 estava prevista a “protecção do trabalhador contra as doenças gerais ou profissionais e os acidentes resultantes do trabalho” e as “pensões de velhice e invalidez” como meios para atingir a justiça social, mas nos nove princípios que deveriam guiar a acção da Organização não voltavam a ser mencionadas e não havia qualquer referência à protecção dos rendimentos.

335 OIT/Archives Genève – Pasta C51-2-1, Outubro 1933/Novembro 1933. Informação enviada para Genebra através do correspondente da OIT em Madrid, Fabra Ribas, por ofício datado de 21/11/1933.

Logo após a sua criação, a OIT deu prioridade às questões da duração do trabalho e a outros aspectos das condições de trabalho. Sem ser incluída num programa de fundo e sem um tratamento sistemático, a protecção social foi objecto de medidas nos anos iniciais: a extensão dos seguros sociais aos trabalhadores estrangeiros; a extensão aos trabalhadores rurais da protecção em matéria de acidentes de trabalho existente em cada país; e as indemnizações de desemprego e maternidade. Os instrumentos que consubstanciavam estas medidas resultavam de circunstâncias concretas e imediatas e não previam métodos específicos, repartições de custos ou montante de pensões, não cobriam todas as categorias de trabalhadores, nem todos os riscos. Não havia ainda uma sedimentação do pensamento sobre as matérias em causa que permitisse a codificação internacional (Rodgers *et alii*, 2009, p. 159).

A partir de meados dos anos 1920, fruto dos movimentos sociais emergentes da guerra e pós-guerra e da crise económica e social que então se vivia, vários países legislam sobre protecção social. A OIT, que acompanha esse movimento e discute o tema em cada ano, na Conferência internacional do trabalho, inicia a partir de 1925 a adopção de um conjunto de convenções (Kott, s/d, p. 3). Datam desse ano as convenções n.ºs 17 e 18, sobre reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais; de 1927 as convenções n.ºs 24 e 25 sobre seguro de doença na indústria e na agricultura; de 1933, as convenções n.ºs 35 a 40, sobre seguros de velhice, invalidez e morte, na indústria e na agricultura; de 1934, a convenção n.º 42 sobre doenças profissionais e n.º 44 sobre desemprego. As normas elaboradas neste período não cobrem a totalidade da população, nem a globalidade dos riscos, mas somente sectores de trabalho e determinadas categorias de trabalhadores e riscos específicos.

O modelo de seguro social obrigatório que a OIT defende no período entre as guerras, a cujo formato obedece a cobertura de riscos prevista nas convenções aprovadas, não é da sua criação – é decalcado do sistema alemão, fundado por Bismarck, com a evolução sofrida até então. A experiência, o trabalho e os contactos dos funcionários da secção de seguros sociais da OIT explicam a hegemonia do modelo alemão na Organização. Por outro lado, a OIT favorecia este modelo em virtude de pôr em relevo os trabalhadores e a solidariedade entre eles e a intervenção dos parceiros sociais na gestão do sistema, o que vinha ao encontro da estrutura tripartida da OIT e da filosofia subjacente de partilha de responsabilidades entre os parceiros sociais (cf. Rodgers *et alii*, 2009, p. 162).

A ratificação das Convenções relativas aos seguros sociais no período entre as guerras foi muito limitada. A Alemanha deixa a OIT em 1933, o que enfraquece o impacto do seu sistema dentro da Organização. Os Estados Unidos entram em 1935, e com eles um registo diferente, assente na protecção social privada, sem qualquer tradição de seguros sociais de base estatal. Pela primeira vez, nesse mesmo ano de 1935, é usada a expressão “segurança social” – tratou-se do *Social Security Act*, no âmbito do *New Deal* de Roosevelt, legislação criada sem qualquer influência das normas da OIT.

A baixa taxa de ratificações e a emergência de legislações de matriz diferente no período entre as guerras não significam uma menor influência da OIT. Na verdade, a Organização pretendeu, desde a sua criação, tornar-se um ponto de referência para o conhecimento e a pesquisa em matéria de protecção social, o que era prosseguido por duas vias: por um lado, a recolha e difusão dos regimes de seguros sociais dos vários países e o seu estudo vertido em relatórios e documentos internacionais³³⁶; por outro lado, o pessoal da secção de seguros sociais era posto directamente à disposição dos governos nacionais, o que permitia a transferência biunívoca de conhecimentos e experiências.

Com a II Guerra Mundial, a OIT foi deixando de parte o seu discurso tradicional, assente nos seguros sociais, em favor de uma concepção mais integrada de segurança social universal. Esta nova visão era consequência das novas ideias surgidas no período conturbado da guerra, mas reflectia também a mudança do equilíbrio do poder dentro da própria OIT e a aproximação aos países aliados, nomeadamente aos Estados Unidos e Grã-Bretanha (cf. Rodgers *et alii*, 2009, p. 168).

A publicação, em 1942, do relatório Beveridge, e o consequente desenvolvimento do novo modelo britânico de segurança social, foi antecedida de uma profunda e longa preparação que contou com a colaboração de altos funcionários e peritos da OIT que se deslocaram a Londres. Em Julho de 1943 foi a vez de W. Beveridge e sua equipa irem a Montreal, onde estava sediada provisoriamente a OIT, para apresentar e discutir os detalhes do novo modelo, que definia a segurança social como um conjunto articulado de prestações financiadas por fundos públicos, assentes em contribuições progressivas e preconizava a cobertura universal. É após este momento que a OIT se pronuncia claramente em favor

336 Uma breve leitura dos índices da *Revista Internacional do Trabalho*, em particular nas primeiras décadas da OIT, dá-nos a dimensão deste esforço.

da segurança social, com a secção de seguros sociais a promover o modelo britânico, posicionando-se assim para o papel que viria a desempenhar no pós-guerra (cf. Kott, s/d, p. 28; Rodgers *et alii*, 2009, p. 171).

Na Declaração de Filadélfia, de Maio de 1944, a dimensão da segurança social está contemplada de forma clara: um dos objectivos da OIT é “a extensão das medidas de segurança social com vista a assegurar um rendimento de base a todos que têm necessidade de protecção, bem como de cuidados médicos completos”. Este objectivo concretizou-se em termos normativos nas recomendações n.ºs 67 e 69, ambas de 1944, que se fundavam numa visão integrada de seguros sociais e assistência. As eventualidades que deviam ser asseguradas eram a doença, a maternidade, a invalidez, a velhice (ou a morte do membro suporte do agregado familiar) e o desemprego. Outras disposições previam a assunção pela assistência social dos riscos não cobertos pelos seguros sociais obrigatórios das pessoas necessitadas, nomeadamente determinadas categorias de pessoas, como as crianças dependentes, os inválidos, os velhos e as viúvas indigentes.

Seria, porém, apenas em 1952 que esta viragem da OIT se torna inequívoca, com a adopção da convenção n.º 102 que determina as normas mínimas da segurança social. O conceito passa pela definição de uma série de normas mínimas leves, aplicáveis mundialmente, para cobrir nove eventualidades: a necessidade de cuidados médicos, a doença, o desemprego, a velhice, os acidentes de trabalho, a invalidez, a sobrevivência e as prestações familiares (abono de família e subsídio de maternidade). Para cada um dos riscos a convenção fixava um nível mínimo de protecção em termos de população coberta e de indemnizações garantidas, com princípios comuns de organização e de gestão. A convenção também estabelece os principais métodos de extensão dos sistemas de segurança social, distinguindo três níveis de protecção: os assalariados, a população activa e todos os residentes cujos meios eram inferiores a um determinado patamar.

O pressuposto desta convenção, que traça uma fronteira entre um antes e um depois no pensamento e acção da OIT nesta matéria, é que todas as pessoas devem ter uma garantia de rendimento graças ao pleno emprego e à segurança social. Os princípios que consagra contaminam toda a actividade normativa da OIT posterior, nomeadamente nos anos 1960 – convenções n.ºs 121 (1964), 128 (1967), 130 (1969). Trata-se de convenções sobre os acidentes de trabalho, prestações de invalidez, velhice e sobrevivência e cuidados médicos e indemnizações na doença que actualizam as convenções anteriores à guerra sobre os

mesmos temas e que, sendo tributárias da filosofia da convenção n.º 102, se tornam mais leves, em ordem a uma potencialmente mais fácil ratificação.

A grande dificuldade quanto às normas sobre segurança social residia na possibilidade da sua aplicação universal. É por esta razão que a convenção n.º 102 estabelece que os países deveriam cobrir pelo menos três dos nove riscos previstos³³⁷, tendo-se em vista a obtenção de um nível mínimo de protecção. Em vez de um sistema rígido e da opção entre a ratificação ou não ratificação de uma norma estanque, os países puderam passar a escolher as opções que lhes eram mais favoráveis e compatíveis com o seu grau de desenvolvimento, bem como o nível de protecção desejado, em termos de população abrangida. A OIT acreditava na modernização através da industrialização e na democratização, e no sucessivo alargamento do modelo de segurança social aos países em vias de desenvolvimento, pelo que a convenção de 1952 constituía a possibilidade de seguir um modelo *work in progress* adequado a essa expectativa, que não veio a concretizar-se (cf. Rodgers *et alii*, 2009, p. 177).

A geralmente baixa taxa de ratificações das convenções sobre segurança social adoptadas pela OIT não deve determinar a leitura sobre a influência da Organização nesta matéria. Na verdade, mesmo que não ratificadas, as convenções e os princípios que consagram constituem uma referência no interior dos países membros. As próprias discussões entre os responsáveis e técnicos de cada país, na preparação e na sequência das conferências, constituem momentos de disseminação e circulação das ideias da OIT, por via da documentação distribuída e analisada. Por outro lado, a assistência técnica prestada por parte da OIT em matéria de segurança social foi extraordinariamente significativa em muitas partes do globo, em particular a partir dos anos 1960.

Vejamos agora, em quadro sintético, quais as Convenções adoptadas pela OIT entre 1919 e 1974, sobre Protecção social/segurança social. Apresentá-las-emos cronologicamente e divididas em quatro categorias: acidentes de trabalho e doenças profissionais; cuidados médicos e indemnização na doença; velhice, invalidez e sobrevivência; desemprego. Identificaremos também a convenção de base sobre as normas mínimas de segurança social, uma vez que a maioria dos riscos que contempla se situa no âmbito destas quatro cate-

337 Dos quais pelo menos um deveria ser escolhido entre os seguintes riscos: desemprego, velhice, acidentes do trabalho, invalidez e sobrevivência.

gorias. A leitura que faremos seguidamente sobre Portugal e a segurança social assentará nestas quatro categorias.

Acidentes de trabalho e doenças profissionais

N.º 12 – Reparação de acidentes de trabalho na agricultura – 1921

Prevê que cada país torne extensivo aos assalariados agrícolas os benefícios das leis e regulamentos que tenham por objectivo indemnizar as vítimas de acidentes de trabalho.

N.º 17 – Reparação de acidentes de trabalho – 1925

Prevê a obrigatoriedade de reparação dos acidentes de trabalho. As vítimas de desastres no trabalho terão direito a assistência médica, a cargo do patrão ou das instituições de seguro, e a assistência cirúrgica e farmacêutica necessária, bem como ao fornecimento e renovação dos aparelhos de prótese e ortopedia, no caso em que deles careçam. Enuncia as regras de base a aplicar na matéria e determina que uma indemnização, habitualmente sob a forma de pensão, deve ser arbitrada aos trabalhadores e/ou às pessoas a seu cargo em caso de acidente de trabalho causador de uma incapacidade permanente de trabalho ou a morte.

N.º 18 – Reparação de doenças profissionais – 1925

Determina que os membros da OIT que a ratifiquem se obriguem a assegurar às vítimas de doenças profissionais, ou aos seus sucessores, uma reparação baseada nos princípios gerais da sua legislação nacional sobre desastres de trabalho. Mais estabelece um quadro de doenças profissionais e intoxicações – intoxicação pelo chumbo, suas ligas ou compostos; idem pelo mercúrios, suas amálgamas ou compostos e infecção carbunculosa –, produzidas pelas substâncias também enumeradas, que deverão ser consideradas desde que sobrevindas a operários pertencentes a indústrias e profissões que se elencam e resultante da laboração de empresas sujeitas à legislação nacional.

N.º 42 – Doenças profissionais – 1934

Corresponde à actualização, estabelecendo condições mais favoráveis, da Convenção n.º 18 sobre reparação de doenças profissionais. Foi parcialmente actualizada pela Convenção n.º 102, de 1952.

N.º 121 – Prestações em caso de acidente de trabalho e doenças profissionais – 1964

Actualiza as convenções anteriores sobre esta matéria, estabelecendo uma protecção mais larga: um campo de aplicação mais vasto quanto às pessoas abrangidas; uma melhoria dos cuidados médicos e serviços conexos e disposições sobre o nível mínimo dos pagamentos periódicos devidos.

Cuidados médicos e indemnização na doença

N.º 24 – Seguro de doença na indústria – 1927

Prevê a instauração de sistemas de seguro obrigatório na indústria. Em matéria de cuidados médicos as prestações compreendem os tratamentos médicos, fornecimento de medicamentos e de meios terapêuticos de forma gratuita. Prevê ainda o pagamento de indemnizações por doença. A Convenção de base, que estabelece a norma mínima da segurança social, Convenção n.º 102, de 1952, complementarará este instrumento expondo em detalhe os cuidados preventivos ou curativos a garantir, alarga as prestações à hospitalização e fixa níveis mínimos das prestações.

N.º 25 – Seguro de doença na agricultura – 1927

Alarga à agricultura os benefícios consagrados na Convenção n.º 24. A Convenção de base, que estabelece a norma mínima da segurança social, Convenção n.º 102, de 1952, complementarará este instrumento expondo em detalhe os cuidados preventivos ou curativos a garantir, alarga as prestações à hospitalização e fixa níveis mínimos das prestações.

N.º 130 – Cuidados médicos e indemnizações na doença – 1969

Esta Convenção fixa um nível de prestações mais elevadas e tem um campo de aplicação mais vasto, abrangendo, salvo exclusão expressa, a agricultura. A recomendação que a completa dispõe que a legislação sobre as indemnizações por doença deverá ser aplicável a todas as pessoas no activo, independentemente da sua área laboral.

Velhice, invalidez e sobrevivência

N.º 35 – Seguro de velhice na indústria – 1933

Prevê a criação de regimes de seguro obrigatório no quadro dos quais as pensões por velhice devem ser pagas a partir de idade a convencionar, mas que não poderá exceder os 65 anos. A Convenção n.º 102, norma mínima, de 1952, estabelece o nível mínimo para as pensões por velhice.

N.º 36 – Seguro de velhice na agricultura – 1933

Alarga à agricultura o seguro de velhice previsto na Convenção 35. A Convenção n.º 102, norma mínima, de 1952, estabelece o nível mínimo para as pensões por velhice.

N.º 37 – Seguro de invalidez na indústria – 1933

Prevê, no quadro de regimes de seguro de invalidez obrigatório, o pagamento de pensões de invalidez aos trabalhadores atingidos por algum grau de incapacidade. A Convenção n.º 102, norma mínima, de 1952, prevê e actualiza o pagamento de tais prestações.

N.º 38 – Seguro de invalidez na agricultura – 1933

Alarga à agricultura o seguro por invalidez previsto na Convenção n.º 37. Alterado, tal como na Convenção anterior, pela Convenção n.º 102.

N.º 39 – Seguro por morte na indústria – 1933

Prevê, pela primeira vez, a instituição de regimes de seguro obrigatório para as viúvas e os órfãos. A Convenção n.º 102, norma mínima, de 1952, fixa o nível mínimo das prestações devidas.

N.º 40 – Seguro por morte na agricultura – 1933

Alarga à agricultura o seguro por morte na indústria, previsto na Convenção n.º 39. À semelhança dessa Convenção também a Convenção n.º 102, norma mínima, de 1952, fixa o nível mínimo das prestações devidas.

N.º 128 – Prestações de invalidez, velhice e sobrevivência – 1967

Esta Convenção actualiza os benefícios previstos nos instrumentos de 1933, já anteriormente revistos pela Convenção n.º 102, de 1952. Quanto às pensões por velhice, revê os benefícios e prevê a concessão de pensões em condições mais favoráveis. Quanto às pensões por invalidez, aumenta também o nível do montante das prestações e impõe também obrigações no que respeita os serviços de readaptação e colocação de inválidos. Quanto às pensões de sobrevivência, prevê também um aumento do montante das prestações devidas.

Desemprego

N.º 44 – Desemprego – 1934

Estabelece que os Estados devem comprometer-se a instituir um sistema de pagamento de prestações – não se confundindo com nenhuma forma de assistência – às pessoas vítimas de desemprego involuntário. A Convenção n.º 102, de 1952, detalha as disposições anteriores, precisando as modalidades de cálculo dos pagamentos periódicos.

Convenções de base

N.º 102 – Segurança Social (norma mínima) – 1952

Esta norma visa estabelecer com a necessária flexibilidade, dada a grande variedade de situações nos diversos países, níveis mínimos de prestações nos principais ramos da Segurança Social. Abarca num único instrumento os nove principais ramos da Segurança Social, nomeadamente: subsídio de doença, de desemprego, de velhice, prestações por acidente de trabalho, abono de família, subsídio de maternidade, pensão de invalidez e de sobrevivência. A aceitação de três destes nove ramos é suficiente para ratificação, desde que pelo menos um destes três ramos seja subsídio de desemprego, prestações por acidente de trabalho, pensão de velhice, de invalidez ou sobrevivência. Esta Convenção marca uma viragem nas normas da Segurança Social porque introduz o princípio de um nível geral de segurança social susceptível de ser atingido por todos, podendo o sistema ser adaptado às condições económicas e sociais de cada país, em função do seu grau de desenvolvimento.

N.º 117 – Política social (objectivos e normas de base) – 1962

Estabelece um desejável mínimo denominador comum em matéria de política social. Parte do princípio que as políticas sociais desenvolvidas devem ter em consideração, em primeiro lugar, o bem-estar e o desenvolvimento da população e estabelecem um conjunto de normas de base respeitantes às taxas salariais, protecção dos salários, protecção contra a discriminação, idade mínima de admissão ao trabalho e educação.³³⁸

6.2.2. Portugal e a Segurança Social

Das dezoito convenções que acabamos de identificar, Portugal ratificou apenas três, todas elas relacionadas com a protecção contra acidentes de trabalho e doenças profissionais. Destas, duas foram ratificadas ainda no período da Ditadura militar, num segundo impulso de ratificação ocorrido em 1929. Temos, pois, um tempo longo de mais de quarenta anos

³³⁸ Ao contrário das outras convenções identificadas neste ponto, que tratam estritamente de segurança social, esta convenção exorbita desse âmbito, embora se enquadre no tema da protecção social. A sua inclusão neste ponto justifica-se pela economia da investigação.

em que apenas uma convenção é ratificada em matéria de segurança social, ficando de fora outras quinze. Guiando-nos pelas categorias estabelecidas pela OIT, dentro do tema protecção social/segurança social, veremos agora o que justificará esta baixa adesão às normas internacionais.

Acidentes de trabalho e doenças profissionais

AS CONVENÇÕES RATIFICADAS

As convenções sobre horário de trabalho e descanso semanal foram as primeiras a ser ratificadas por Portugal, em 1928, conforme referimos no tema Qualidade no Trabalho. O segundo impulso de ratificações, de Março de 1929, abrange as convenções n.ºs 17 e 18, ambas adoptadas em 1925, sobre reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais, num processo que foi muito célere – entre a adopção e a ratificação passam menos de quatro anos. As duas convenções têm um percurso e tratamento semelhantes, pelo que as abordaremos em conjunto, ressaltando as suas especificidades ao correr do texto.

A facilidade deste processo de ratificação prende-se com a existência prévia de legislação nacional que previa a reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais em termos que iam ao encontro do previsto nas normas internacionais. No primeiro caso, tratava-se da lei n.º 83, de 24 de Julho de 1913 e sua regulamentação e do decreto n.º 5 637, de 10 de Maio de 1919, que veio reformar e ampliar a referida lei; no segundo, do mesmo decreto n.º 5 637, que admitiu pela primeira vez no ordenamento jurídico português a reparação das doenças profissionais, equiparando-as aos casos de desastres no trabalho. Como referia o primeiro relatório³³⁹ de ambas as convenções enviado ao BIT, destinado a ser presente à sessão da Conferência internacional do trabalho de 1931:

“Por ela [a legislação indicada] se verifica que Portugal possui de há muito disposições à matéria respeitante das mais amplas e liberais, tendo em conta todos os princípios de humanidade, sem que necessitasse de as alterar para ratificar e dar cumprimento à Convenção de 1925.”

Ainda nestes documentos iniciais o Governo português dava conta, em detalhe, das regras legais portuguesas que davam cumprimento aos ditames das convenções, esclarecendo a organização do sistema português, em particular sobre as alterações ocorridas desde 1919: o Ministério do Trabalho fora extinto em 1925; o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios

339 MNE/AHD – 3.º piso A1, 16 – A, Pasta 69.

e Previdência Geral dera lugar, para efeito do acompanhamento da reparação dos desastres/doenças profissionais, ao Instituto do Seguros, que funcionava junto do Ministério das Finanças. Nos anos de 1931/32 não há registo de observações da Comissão de Peritos, nem há alterações significativas no teor dos relatórios enviados.

Na ausência de regulamentação do decreto n.º 5 637, sobre quais as doenças adquiridas pelo exercício normal de algumas profissões, é publicado o decreto n.º 21 978, de 13 de Dezembro de 1932, que determina que só são consideradas doenças profissionais as que se acham compreendidas na convenção n.º 18, ou seja as que se devem³⁴⁰ a intoxicação pelo chumbo ou pelo mercúrio ou ainda a infecção carbunculosa. Esta aplicação directa da convenção, feita por via de decreto, deveu-se a ser “da maior conveniência mandar observar nos tribunais de desastres de trabalho a mesma orientação sobre doenças de carácter profissional e as indústrias que, pelo seu exercício, podem ocasionar doenças a considerar como desastres no trabalho, para o efeito das indemnizações legais”³⁴¹ e ocorreria até à regulamentação do decreto n.º 5 637, que não chegou a acontecer, sendo revogado apenas em 1936, como referiremos.

Em 1933, a Comissão de Peritos solicita “indicações sobre a aplicação prática”³⁴² de ambas as convenções. Quanto aos desastres de trabalho, solicita sínteses dos relatórios dos serviços de inspecção e informação estatística, nomeadamente sobre o campo de aplicação (número de assalariados, por sectores e quais os abrangidos pela legislação), montantes totais das prestações de reparação de desastres de trabalho, número e natureza dos acidentes, custo total do sistema. Quanto às doenças profissionais, pede também extractos dos relatórios dos serviços de inspecção, informação sobre as actividades industriais que causam as doenças previstas na convenção, com indicação do número de operários nelas ocupados, número de doenças registadas e montantes de indemnizações pagas.

A resposta³⁴³, quanto aos desastres do trabalho, é a seguinte:

340 Vide supra a formulação do texto da convenção n.º 18.

341 Do preâmbulo do decreto.

342 MNE/AHD – Pasta 71 – ofício datado de 15/5/1933 dirigido pelo MNE ao Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social.

343 MNE/AHD – Pasta 71 – Ofício datado de 27/5/1933, dirigido pelo Subsecretário de Estado ao MNE.

“O seguro não é obrigatório, podendo por consequência as entidades patronais guardar de conta própria o risco do pessoal ao seu serviço. A parte a cargo das companhias de seguros depende da Inspeção de Seguros do Ministério das Finanças, que poderá fornecer informações detalhadas sobre salários e indivíduos seguros e números de desastres verificados. A aplicação da lei é completada pela acção de 15 tribunais privativos dos acidentes de trabalho. Em 1932 estes tribunais registaram 14 449 participações de desastres, dando lugar a 262 mortes e 279 incapacidades permanentes. Também a Inspeção de Seguros poderá fornecer nota dos prémios cobrados pelas companhias de seguros, a fim de se conhecer o custo de aplicação da lei, pelo menos no que respeita às entidades patronais, que seguraram o risco. Quanto às de conta própria, é de todo impossível conhecer a extensão dos encargos. Observa-se que os salários seguros em companhias devem representar talvez apenas 20% das actividades do país. Não obstante, a reparação às vítimas está completamente assegurada pela legislação em vigor.”

Já quanto às doenças profissionais, considera-se que “é prematuro o fornecimento de quaisquer indicações estatísticas sobre a matéria versada na convenção em virtude do curto prazo” de aplicação do decreto.

Na sequência desta troca de expediente e a pedido da Secretaria Portuguesa junto da Sociedade das Nações, o Instituto de Seguros³⁴⁴ informa sobre os montantes dos salários seguros para efeito de reparação de desastres no trabalho³⁴⁵, nos anos de 1930 e 1931 e, perante a solicitação de dados físicos, assume a dificuldade em obtê-los:

“Quanto ao número de indivíduos seguros e número total de desastres verificados apenas existem os elementos publicados pelo Boletim da Direcção-geral da Estatística, cumprindo-me porém informar V. Ex.^a de que esses dados devem enfermar de erros graves visto constatar-se da parte das autoridades respectivas grandes faltas no envio das necessárias participações.”

O conjunto de informações prestadas ao BIT sobre a aplicação prática das convenções é, como vimos, muito limitado, o que se devia à incipiência dos serviços de controlo, inspecção e acompanhamento das actividades económicas em geral, e do trabalho em particular, e à falta de um serviço estatístico eficaz e rigoroso. Note-se que esta insuficiência no fornecimento de elementos estatísticos e de aplicação prática das convenções é uma das críticas recorrentes da OIT, ao longo do tempo, à documentação enviada pelo Governo português, não só nas convenções que agora tratamos, mas em muitas outras matérias cobertas pelas convenções ratificadas.

344 MNE/AHD – 3.º piso A1, 2 (52) – Ofício de 3/6/1933.

345 Os montantes de salários seguros ascendiam, em contos, em 1930, a 733 285, com prémios cobrados de 16 805, e valores pagos de incapacidades temporárias de 49 157; os valores de 1931, foram respectivamente de 733 824, 15 841 e 49 157 contos.

A publicação da legislação corporativa em Setembro de 1933 traz um novo enquadramento legal à reparação de acidentes/doenças profissionais, embora a legislação aplicável se mantenha até 1936. É o seguinte o teor do art.º 49 do Estatuto do Trabalho Nacional, devidamente comunicado ao BIT no relatório do ano de 1934:

“Do princípio de protecção às vítimas de acidentes de natureza profissional deriva por via de regra responsabilidade para as entidades patronais.

Estas não deixarão de contribuir monetariamente para assegurar ao trabalhador ou ao respectivo sindicato os meios de o pôr a coberto do risco profissional, mesmo que se trate de serviços em que não seja legalmente atribuída aos patrões responsabilidade directa pelos desastres verificados.”

No ano de 1934 é publicada legislação³⁴⁶ sobre a constituição de tribunais do trabalho e sobre o processo de funcionamento destes tribunais. Desta legislação é dado conhecimento ao BIT³⁴⁷, bem como da submissão pelo Governo à Assembleia Nacional de uma proposta de lei sobre desastres do trabalho, abrangendo também as doenças profissionais. Data do mesmo ano de 1934 a observação feita pela Comissão de Peritos³⁴⁸ quanto à falta de previsão normativa sobre a renovação dos aparelhos de prótese e ortopedia, que seria resolvida no texto da lei, então em preparação.

A nova lei, n.º 1 942, que vem revogar a legislação do período republicano, é publicada em 27 de Julho de 1936, e vigoraria, com pequenos ajustes, até ao início dos anos 1970. Trata de acidentes de trabalho e doenças profissionais, estabelecendo regras que respeitavam as normas das convenções n.ºs 17 e 18. Nos relatórios referentes ao ano de 1937 podemos encontrar uma minuciosa descrição deste novo normativo legal, que veio a ser regulamentado pelo decreto n.º 27 649, de 12 de Abril de 1937, por sua vez comunicado ao BIT nos documentos de 1938.

Não pretendendo entrar em pormenores sobre o regime legal, deixamos algumas notas que reflectem o cotejo com as normas das duas convenções. Quanto aos acidentes de trabalho, a lei portuguesa abrangia “todos os trabalhadores por conta de outrem”, incluindo os do sector agrícola, que estavam excluídos da convenção. Quanto às excepções previstas pelo artigo 2.º da Convenção, a legislação isentava de responsabilidade patro-

346 Decretos-leis n.ºs 24 149, de 7 de Julho e 24 363, de 15 de Agosto, respectivamente.

347 MNE/AHD – 3º piso A1, 16 – A, Pasta 69, relatório de 1935.

348 MNE/AHD – Pasta 71 – ofício do BIT, datado de 20/4/1934, dirigido ao Secretário-geral da Repartição portuguesa da Sociedade das Nações.

nal os eventuais acidentes sofridos pelos trabalhadores ocasionais, que são aqueles que pontualmente prestam a sua colaboração, mas que tal não “implique o estabelecimento de relações habituais de patrão e empregado”. Quanto aos trabalhadores domiciliários, a legislação não define o conceito, mas apenas isenta de responsabilidade patronal os eventuais acidentes sofridos pelos trabalhadores em que a prestação não tenha o “carácter de exploração económica”. Quanto aos membros da família do patrão ou os trabalhadores não manuais, a legislação nacional nada dispunha a tal respeito. Quanto às excepções previstas no artigo 3.º, o entendimento é que a lei n.º 1942 aboliu todos os regimes especiais; quanto aos servidores do Estado a Administração entendia que aqueles que tinham direito à aposentação não estavam abrangidos pela lei n.º 1942, mas a jurisprudência entendia de modo diverso no que respeita aos trabalhadores manuais. A lei portuguesa era omissa sobre o complemento de indemnização às vítimas que necessitassem de assistência de terceiros, mas em tudo o resto ia ao encontro das normas da Convenção, designadamente autorizava o pagamento das indemnizações sob a forma de pensão e, em casos excepcionais, a sua remição e determinava o direito a indemnização a partir do dia seguinte ao do acidente.

Quanto às doenças profissionais, a nova lei acrescenta às que a convenção contempla as que decorrem de intoxicações pela acção de corantes e dissolventes nocivos; de poeiras, gases e vapores industriais; raios X ou substâncias radioactivas e as dermatoses profissionais. Os benefícios concedidos às vítimas de doenças profissionais equiparam-se aos das vítimas de acidentes de trabalho. O artigo 9.º contém disposições especiais a respeito das doenças, a saber: a responsabilidade patronal subsiste na totalidade, pelo espaço de um ano, a contar da data do despedimento (entendido em sentido lato, como cessação do vínculo contratual) do trabalhador, exceptuando o cancro dos radiologistas, em que o prazo é de 5 anos; para beneficiar das disposições da lei o trabalhador tem de provar que padece de uma das doenças previstas no artigo 8.º e que trabalhava habitualmente em alguma das indústrias ou exercia alguma das profissões correspondentes à doença contraída.

Para fazer face à responsabilidade sobre acidentes de trabalho e doenças profissionais, emergente da lei n.º 1942, deveriam as entidades patronais com mais de cinco trabalhadores fazer a sua transferência para entidade seguradora, ou caucioná-la, ou provar perante a Inspecção de Seguros que a sua capacidade económica garantia suficientemente o risco

tomado por conta própria. No caso dos estabelecimentos de menor dimensão, a responsabilidade é cometida a entidade patronal que pode, querendo, transferi-la para entidade seguradora.

A Comissão de Peritos regozija-se com a nova legislação portuguesa, considerando que, embora a anterior respeitasse a convenção n.º 17, esta lei “alargou e melhorou o regime de reparação dos acidentes de trabalho”, designadamente ao prever disposições sobre a renovação dos aparelhos de prótese ou ortopedia ou o pagamento de uma indemnização compensatória complementar.³⁴⁹ Em 1939, face ao relatório apresentado por Portugal a propósito da mesma convenção, a Comissão manifesta interesse que, de futuro, sejam fornecidos dados estatísticos sobre a aplicação da legislação.

A seguir à interrupção devida à guerra, retoma-se o envio dos relatórios anuais³⁵⁰. Além da informação, que se repete, sobre a legislação aplicável, o Governo português dá conta das sentenças judiciais e, a partir do relatório de 1949/1950, indica também os autos levantados pela Inspecção do Trabalho sobre a matéria das convenções. No caso dos acidentes de trabalho, há diversas observações feitas pela Comissão de Peritos³⁵¹ incidindo sobre o suplemento de indemnização devido às vítimas de acidentes com incapacidade e necessitando de assistência permanente de terceiros (1947, 1948, 1949, 1950, 1960), que a lei portuguesa não previa; sobre a prova da capacidade para arcar directamente com a responsabilidade dos acidentes, sem transferência para entidade seguradora, no caso das empresas com mais de cinco trabalhadores (1947); sobre a aplicação do regime aos funcionários públicos (1949, 1950, 1951).

A dúvida quanto à aplicação da lei aos funcionários públicos prende-se com a publicação do decreto-lei n.º 36 610, de 24 de Novembro de 1947, que determina que aos servidores do Estado e subscritores da Caixa Geral de Aposentações, com direito à reforma extraordinária por virtude de doença ou desastre em serviço, não é aplicável a lei dos acidentes de trabalho; este preceito só se aplica aos próprios sinistrados, continuando a aplicar-se a lei n.º 1 942 no caso de haver morte resultante de acidente de trabalho ou de doença profissional. O Governo esclarece que o regime aplicável aos funcionários públicos não é menos

349 MTSS/Arquivo OIT – Documento referente à 23.ª sessão, 1937. Pasta Observações e pedidos directos – convenção n.º 17.

350 MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenções ratificadas n.ºs 17 e 18.

351 MTSS/Arquivo OIT – Pasta observações e pedidos directos – convenções n.ºs 17 e 18.

favorável que o da lei geral e que está em curso a preparação de um diploma específico (cf. relatório de 1950/51).

Quanto ao suplemento de indemnização às vítimas necessitando de assistência permanente, a resposta do Governo português à Comissão é dada tardiamente apenas no relatório de 1959/60, informando que se aplica o decreto-lei n.º 38 539, de 24 de Novembro de 1951, que determina, nesses casos, não a fixação de um suplemento, mas uma elevação de 80% da remuneração a que se deva atender nos cálculos para a fixação da pensão. Quanto à outra dúvida apresentada pela Comissão de Peritos, a saber, a forma da prova de suficiência económica das empresas com mais de cinco trabalhadores para se eximirem a transferir a responsabilidade para uma entidade seguradora, não encontramos nenhuma evidência de resposta.

Conforme referimos no ponto sobre saúde e segurança no trabalho, em 11 de Abril de 1959, foi publicada a portaria n.º 17 118, que regulou as normas da Campanha nacional da prevenção de acidentes de trabalho e doenças profissionais, à qual, embora situada a montante do problema que agora nos ocupa, não podemos deixar de aludir. Em 23 de Setembro de 1960, foi publicado o decreto-lei n.º 43 189 que aprovou a Tabela Nacional de Incapacidades por Acidentes de Trabalho, substituindo-se desse modo a utilização e aplicação casuística da Tabela de Lucien Mayet para cálculo das indemnizações, por determinação expressa da lei n.º 1942, sujeita à correcção dos tribunais.

Ao longo dos anos 1960 a atenção vira-se para a aplicação das convenções no espaço ultramarino. Quer seja por parte do Governo e dos relatórios elaborados, quer seja por parte da Comissão de Peritos, o que se informa e o que se pergunta passa, sobretudo, sobre os detalhes da aplicação das regras da lei aos vários territórios não metropolitanos, matéria de que não nos ocupamos neste trabalho.

Só em 1965, pela lei n.º 2 127, de 3 de Agosto, a matéria dos acidentes de trabalho e doenças profissionais seria regulada de novo, substituindo-se o regime da lei n.º 1942, de 1936, que continuou todavia em vigor até 1971, até à publicação e entrada em vigor do decreto-lei n.º 360/71, de 21 de Agosto, que a regulamentou. Pela nova lei, têm direito a reparação por acidentes de trabalho os trabalhadores por conta de outrem, vinculados por contrato de trabalho ou equiparado, em qualquer actividade lucrativa ou não, incluídos os aprendizes ou tirocinantes. Quanto às excepções previstas na Convenção o entendi-

mento é o seguinte: trabalhos ocasionais – só são excluídos do âmbito da lei os acidentes ocorridos na prestação de serviços eventuais que não forem prestados para exploração lucrativa; serão também exceptuadas as prestações de trabalho de curta duração desde que a entidade patronal chame apenas acidentalmente um ou mais trabalhadores, e desde que tal acidente não resulte da utilização de máquinas, caso em que se aplica o regime geral; trabalhadores domiciliários – tutelados pelo regime geral, desde que se encontrem na dependência económica da pessoa servida; trabalho familiar e trabalhadores não manuais cuja remuneração ultrapasse certo limite – sem aplicação na legislação portuguesa. Quanto às doenças profissionais passam a não ser apenas as que se encontrem taxativamente definidas, mas podem ser consideradas outras “desde que se prove serem consequência necessária e directa da actividade exercida”.

A nova legislação não altera grandemente a anterior³⁵², a não ser quanto aos aspectos seguintes: determina-se agora que a vítima de acidente terá direito a uma prestação suplementar de 25% do montante da pensão fixada se não puder dispensar a assistência constante de terceiros, o que era previsto na convenção e sucessivamente reclamado pela Comissão de Peritos; quanto à responsabilidade das entidades patronais determina-se que as mesmas devam transferi-la para entidades seguradoras, a não ser que lhes seja reconhecida capacidade económica para cobrir os riscos respectivos; o seguro dos trabalhadores rurais³⁵³ ficará a cargo da instituição de previdência social obrigatória, nos casos em que a entidade patronal não transfira a sua responsabilidade para entidades seguradoras. É também constituído na Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais um Fundo de Garantia e Actualização de Pensões para assegurar o pagamento das prestações da responsabilidade de entidades insolventes. Com o decreto-lei n.º 360/71, de 21 de Agosto, regulamenta-se a lei, detalhando-se diversos

352 A análise que se faz tem por base as normas da convenção n.º 17 e as obrigações delas decorrentes, não sendo nossa intenção uma apreciação mais global. Na verdade, a nova lei, ao contrário da lei de 1936 que veio revogar, é, como ela, “reparacionista”, mas prossegue outros fins mais amplos como seja a prevenção e a recuperação profissional, “deixando-se imbuir por motivações de forte acento social e humano (...)” (cf. Policarpo, 1966, p. 13).

353 Trata-se de uma discriminação positiva dos trabalhadores rurais, que em muitas situações não eram assalariados, pelo que a cobertura dos riscos por acidentes de trabalho e doenças profissionais ficava a descoberto.

pormenores de aplicação³⁵⁴, no sentido de uma maior aproximação à letra e espírito das convenções.

Ainda antes de 1974, são publicados diversos diplomas complementando o regime jurídico da reparação dos acidentes de trabalho e doenças profissionais: as portarias n.ºs 631, 632 e 633/71, todas de 19 de Novembro, sobre tarifação de acidentes de trabalho e doenças profissionais, sobre tabelas de taxas para o cálculo das reservas matemáticas das pensões de acidentes de trabalho e doenças profissionais e sobre o modelo das apólices dos acidentes de trabalho; a portaria n.º 662/71, de 3 de Dezembro, que determina a submissão a regras uniformes o reconhecimento da capacidade económica e a portaria n.º 538/72, de 18 de Setembro, que estabelece regras para a execução da portaria n.º 632/71. Especificamente a lista das doenças profissionais foi revista pelo decreto-lei n.º 434/73, de 25 de Agosto, que veio a merecer reparos diversos da Comissão de Peritos, por considerar que estava aquém das regras previstas na convenção n.º 18, mas que foram feitos já em 1975. De mencionar ainda, quanto a doenças profissionais, o decreto-lei n.º 478/73, de 27 de Setembro, que adopta providências destinadas a incrementar a expansão da Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais e a portaria n.º 199/74, de 14 de Março, que determina sejam consideradas doenças profissionais de notificação obrigatória as constantes da lista anexa ao decreto n.º 434/73, supra referido.

354 Algumas das normas:

- Os trabalhadores, normalmente autónomos, quando prestem serviços em estabelecimentos comerciais ou industriais de terceiros, desde que tais serviços sejam complementares ou do interesse das actividades inerentes aos mesmos estabelecimentos e os trabalhadores que, em conjunto ou isoladamente, prestem serviços remunerados na proporção do tempo ou da obra executada, em actividades que tenham por objecto exploração lucrativa, sem sujeição à autoridade e direcção da pessoa servida, também têm direito a reparação por acidentes de trabalho;
- Quando a lei ou o regulamento não impuserem entendimento diverso, presumir-se-á, até prova em contrário, que os trabalhadores estão na dependência económica da pessoa em proveito da qual prestam serviços;
- Não se consideram lucrativas, para efeitos da lei, as actividades cuja produção se destine exclusivamente ao consumo ou utilização do agregado familiar da entidade patronal;
- É considerado acidente de trabalho o que se verifique no local e no tempo do trabalho e produza directa ou indirectamente lesão corporal, perturbação funcional ou doença de que resulte a morte ou redução na capacidade de trabalho ou de ganho. Este conceito é alargado aos que ocorram fora do local ou tempo de trabalho, desde que determinados ou consentidos pela entidade patronal; aos ocorridos no percurso de e para o local de trabalho, desde que o transporte seja fornecido pela entidade patronal, ou quando haja particular perigo do percurso ou ainda que haja outras circunstâncias que tenham agravado tal risco; aos que aconteçam durante a execução espontânea de serviços, mas de que possa resultar proveito económico para a entidade patronal;
- A reparação em espécie poderá incluir os seguintes tipos: assistência médica e cirúrgica; assistência farmacêutica; enfermagem; hospitalização e tratamentos termais; hospedagem; transportes para observação, tratamento ou comparência a actos judiciais; fornecimento de aparelhos de prótese e ortopedia, sua renovação e reparação; reabilitação funcional;
- As empresas serão obrigadas a instalar caixas ou postos de socorro, consoante o número de trabalhadores ao seu serviço, a terem socorristas e a admitirem médicos do trabalho.

Para além da aplicação do novo regime jurídico ao Ultramar, a Comissão de Peritos, em 1972 e 1973, questiona a aplicação da legislação sobre reparação dos acidentes de trabalho aos aprendizes, esclarecendo o Governo que se aplica, mesmo nos casos em que não há qualquer retribuição pecuniária ou em espécie, uma vez que se entende que há, de todas as formas, uma prestação de serviços por parte do aprendiz e a correspondente dependência económica em face do “patrão ensinante”.

Para além destas duas convenções, Portugal ratificou ainda a convenção n.º 12, sobre reparação de acidentes de trabalho na agricultura, a única ratificação que ocorreu em matéria de segurança social durante todo o período do Estado Novo. Trata-se de uma convenção adoptada em 1921, que, ao contrário das posteriores que definem padrões de protecção, determina apenas a extensão aos assalariados agrícolas dos benefícios legais existentes em cada país que tenham por objecto indemnizar as vítimas de acidentes de trabalho. Trata-se, pois, de garantir a protecção dos trabalhadores rurais, num tempo em que estes eram sistematicamente ignorados.

Nos arquivos consultados, não encontrámos qualquer referência à convenção n.º 12 ou à possibilidade da sua ratificação antes do final dos anos 1950. Quando tal é suscitado, não oferece quaisquer dúvidas. Na verdade, a lei n.º 1942, de 1936, que acabamos de analisar a propósito das convenções n.ºs 17 e 18, não discriminava os trabalhadores agrícolas, “visto entre nós se aplicar aos acidentes de trabalho na agricultura os princípios gerais da reparação de acidentes”³⁵⁵, como se pode ler do processo conducente à ratificação, que foi muito célere.

Neste caso, a conformidade legal, que possibilitou a ratificação da convenção, esconde uma realidade divergente. Na verdade, o princípio de reparação dos acidentes de trabalho e doenças profissionais era a responsabilidade patronal, e os trabalhadores rurais que eram assalariados, com um só patrão, constituíam a excepção à regra – na sua maioria eram trabalhadores “independentes” que prestavam serviço onde e quando necessário, sem vínculo,

355 MTSS/ Arquivo OIT - Informação interna do Ministério das Corporações e Previdência Social, datada de 7/2/1959.

ou eram pequenos proprietários ou rendeiros que trabalhavam por conta própria, ficando os riscos a descoberto, apesar da lei e da conformação desta às regras da convenção.

Os relatórios enviados pelo Governo português, a partir do biénio de 1960/61, reproduzem a informação veiculada nos relatórios referentes à convenção n.º 17, uma vez que o regime jurídico aplicável é o mesmo. De salientar apenas a referência ao número de decisões judiciais e de autos levantados pela Inspeção de Trabalho, que são específicos do tema desta convenção. Por outro lado, a Comissão de Peritos fez observações³⁵⁶ nos anos de 1962, 1963 e 1964, todas relacionadas com a aplicação da matéria da convenção aos territórios não metropolitanos.

AS CONVENÇÕES NÃO RATIFICADAS

Das convenções desta categoria, Portugal não ratificou a convenção n.º 42 (1934), sobre doenças profissionais, que actualizou a convenção n.º 18. No entanto, esta situação era acompanhada no país – em informação interna do Ministério dos Negócios Estrangeiros, sobre a aplicação da convenção n.º 18, refere-se “de acrescentar que a convenção sofreu já uma revisão parcial no correr da 18.ª sessão da CIT em 1934, acrescentando ao quadro contido no art.º 2 algumas novas doenças profissionais dando lugar a reparação.”³⁵⁷ A nova lei nacional, então em preparação, veio a contemplar no quadro anexo um conjunto de doenças – embora não todas, tendo ficado de fora a emblemática silicose, por exemplo – previstas na convenção n.º 42: as que decorrem de intoxicações pela acção de corantes e dissolventes nocivos; de poeiras, gases e vapores industriais; raios X ou substâncias radioactivas e as dermatoses profissionais.

Também não foi ratificada a convenção n.º 121 (1964) sobre prestação em caso de acidente de trabalho e doenças profissionais, estabelecendo uma protecção mais larga: um campo de aplicação mais vasto quanto às pessoas abrangidas; uma melhoria dos cuidados médicos e serviços conexos e disposições sobre o nível mínimo dos pagamentos periódicos devidos. Ficou também por ratificar a convenção n.º 102 (1952) que define as normas mínimas da segurança social, onde se inclui o risco por acidentes de trabalho.

356 MTSS/Arquivo OIT – Pasta observações e pedidos directos – convenção n.º 12.

357 MNE/AHD – 3º Piso – A1 – 2 (52) – documento de 27/1/1936, subscrito por Rodrigues Pereira.

Não dispomos de informação directa sobre a possibilidade de ratificação destas convenções, a não ser sobre a convenção n.º 102 que define as normas mínimas. Veremos este relatório, datado de 1959, em ponto abaixo, mas no que se refere a acidentes de trabalho é totalmente omissivo: na verdade, para o Governo português e para a legislação portuguesa a reparação de acidentes/doenças profissionais era uma questão da responsabilidade patronal, que poderia ou deveria endossá-la a entidades seguradoras, e não verdadeiramente um risco enquadrável nos esquemas previdenciais ou, mais tarde, na segurança social.

Talvez este posicionamento dos riscos por acidentes de trabalho/doenças profissionais fora do esquema previdencial e assente na responsabilidade patronal explique o funcionamento do regime e até o relacionamento, apesar de tudo pacífico, com a OIT nesta matéria.

Cuidados médicos e indemnização na doença, velhice, invalidez e sobrevivência

Neste ponto iremos analisar a situação nacional face a estas duas categorias, que estão cobertas por convenções direccionadas para cada um dos riscos³⁵⁸ ou para todos eles, como seja a convenção n.º 102 (1952), que define as normas mínimas da segurança social. Como esta convenção prevê também, para além destes riscos e dos acidentes de trabalho e doenças profissionais, as prestações familiares (abono de família e subsídio de maternidade), e embora transcenda a epígrafe deste ponto, que corresponde à tipologia da OIT, faremos ao longo do texto algumas notas sobre as referidas prestações no país.

A matéria dos cuidados médicos, indemnização na doença, velhice, invalidez e sobrevivência não foi objecto de qualquer ratificação de convenções da OIT por parte de Portugal. No entanto, pela legislação publicada em 1919, conforme referimos no início deste capítulo, haveria condições de adequação, ainda que apenas formalmente, para se iniciar um processo de ratificação.

Vejamos quanto às convenções n.ºs 24 e 25 (1927), sobre seguro de doença, a informação disponível. Em Dezembro de 1928, pressionado pelo Secretário-geral da Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações³⁵⁹ sobre a possibilidade de ratificação dessas convenções,

358 Como referimos supra, referem-se a cuidados médicos e indemnização na doença as convenções n.º 24 (1927), 25 (1927), 130 (1969) e a velhice, invalidez e sobrevivência as convenções n.º 35 a 40 (todas de 1933) e 128 (1967).

359 MNE/AHD – Pasta 61 – ofício de 10/12/1928, dirigido também ao Director-geral de Saúde, Director – geral do Comércio e Indústria e Secretário-geral do Ministério da Agricultura.

responde Francisco Grilo, o Administrador-geral do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral³⁶⁰:

“Tenho a honra de esclarecer que o seguro social obrigatório na doença é lei do país pelo decreto 5 636, de 10-5-1919, não tendo porém alcançado o seu êxito executivo por causa da extraordinária desvalorização da moeda que colocou fora do princípio da obrigatoriedade todos os que eram atingidos pelo limite de salário ou ordenado fixado em “novecentos mil reis” por ano.

Desde 1919 a queda da moeda em tão alta percentagem anulou por assim dizer a acção executiva do seguro obrigatório na doença, ficando apenas o exercício da Mutualidade Livre a preencher o seu campo de acção.

Não tendo sido alteradas até 1927 as bases do seguro na doença, tive oportunidade de fazer um novo trabalho, observando os pontos fundamentais da 10ª Conferência internacional do trabalho (...). O novo estudo foi já entregue a S. Ex.^a o Ministro das Finanças e aproveito (...) para lhe enviar um exemplar a fim de poder verificar que os principais pontos de vista do projecto de convenção estão compreendidos no novo projecto de estudo feito sobre o seguro social obrigatório na doença.

Compreende portanto, V. Ex.^a muito bem que Portugal, tendo aceitado em Genebra o voto geral para a acção executiva do seguro na doença, Portugal só tem de ratificar as convenções sobre tão importante assunto dando assim prestígio à legislação que anteriormente decretou sobre esse capítulo da legislação social.”

Esta visão de Francisco Grilo, herdeira do ideário republicano, colidiu com a do já então Ministro das Finanças, Oliveira Salazar e com o projecto do Estado corporativo. Na verdade, nenhuma documentação subsequente existe nos anos seguintes, mas a ausência de movimentação permite-nos concluir pela intencionalidade deste silêncio.

Embora a propósito do tema da igualdade de tratamento de trabalhadores estrangeiros quanto aos seguros de velhice, invalidez e sobrevivência, um ofício de Pedro Teotónio Pereira, então Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social, dirigido ao MNE e destinado a preparar uma resposta à OIT, resume o posicionamento do novo regime quanto aos seguros sociais:

“A matéria deste ponto não interessa a Portugal porque não existe entre nós o seguro social acima referido [velhice, invalidez, sobrevivência], o que aliás acontece com muitas outras nações. (...)”

Está de facto posto de parte entre nós o princípio geral do seguro social, e tudo o que se vier a fazer em matéria de previdência terá uma base essencialmente corporativa entrando em linha de conta com as diferenças de região e das possibilidades económicas das profissões.”³⁶¹

360 MNE/AHD – Pasta 61 – ofício de 26/12/1928.

361 MNE/AHD – Pasta 3º Piso – A1 7 (58). Ofício datado de 4/6/1934, dirigido ao Ministro dos Negócios Estrangeiros.

Inscrevendo-se na filosofia do Estado Novo, a recusa dos seguros sociais é absoluta e, ao significar uma ruptura radical com o passado republicano, constitui-se como uma fonte de legitimidade para a solução corporativa (cf. Cardoso & Rocha, 2003, p. 121). Na conferência proferida no Teatro de S. Carlos, em 5 de Junho de 1933, cerca de um ano antes desta correspondência, sobre Corporações e Previdência Social, Teotónio Pereira caracterizara o passado e traçara o programa do regime:

“Temos de fazer uma grande obra de previdência social. (...). Cada dia é maior a multidão dos que precisam de ajuda, dos que não podem bastar-se a si próprios. Não faltam as sugestões e os alvitreiros para dar remédio a todos estes males. Invariavelmente, porém, acaba-se por falar sempre em seguros sociais (...). Não podemos dispor-nos a resolver os diversos aspectos da previdência social com o critério fácil das legislações adaptadas, utilizando fórmulas feitas que se nos não conformam, ou contentando-nos apenas em legislar para a galeria, na busca do efeito vistoso mas efêmero das reformas que se não podem executar.

Esses processos, seguiram-nos entre nós os velhos políticos, deixando muitas dezenas de páginas cobertas de legislação de previdência social que nunca foi além do papel. É caso bem frisante o que aconteceu em 1919. De facto, em matéria de seguros sociais nada nos falta quanto a textos legislativos. Temos postos em decretos, para valer como leis, o seguro social obrigatório na doença, o seguro social na invalidez e na velhice, o seguro social contra desastres no trabalho. De tudo isso (...) só floriu no campo dos factos a legislação de reparação às vítimas de desastres no trabalho, que apenas no nome se pode confundir com um seguro social obrigatório.

(...) Este problema dos acidentes de trabalho é um exemplo acabado das falsas ideias que com frequência surgiram no âmbito da previdência social. Se eu vos dissesse um pouco o que é e miséria das pensões concedidas a viúvas, órfãos e inválidos, se vos mostrasse a contradição que existe entre o domínio teórico da lei e a sua efectivação real, que nunca foi talvez a mais de 20% das actividades do país (...) ficaríeis com uma impressão bem triste da utilidade económica e social de semelhante orientação.

Quanto ao restante, que é muito, demo-nos por felizes por tudo isso não ter chegado a realizar-se. (...) Valeu-nos a desvalorização da moeda, que impôs algumas hesitações aos espíritos sensatos e a falta de entusiasmo dos poderes públicos para que as reformas fossem além do cartaz. (...)

Nada de útil podemos aproveitar do funcionamento das grandes máquinas estrangeiras; não são para as nossas posses, nem para os nossos costumes. (...) O processo estatista dos seguros sociais tem sido, até hoje, economicamente, socialmente e psicologicamente um erro dos mais nefastos.

(...) Desligado da ideia duma caixa burocrática, complacente e passiva, deixando de tratar com o Estado e com os dinheiros públicos – fáceis tentadores de abusos e apetites ruins – o trabalhador passará a olhar a organização do seu agregado profissional como uma obra sua, a que tem ligados o seu sacrifício, a sua responsabilidade e a sua esperança. (...) Pagarão os patrões e pagarão os operários num justo e harmónico plano de atribuição de responsabilidades. Revestindo sempre que possível carácter nitidamente profissional ou orientadas apenas no espírito das associações mutualistas as novas instituições de previdência social vão tornar-se realidades fecundas que metodicamente ampliaremos às diversas camadas da nossa população trabalhadora. O Estado acompanhará de perto o desenvolvimento dos novos organismos, definindo a sua feição técnica, auxiliando a formação do ambiente de solidariedade, rodeando-os do prestígio e da solidez que são indispensáveis.

(...) O princípio de reparação às vítimas de acidentes de trabalho é um princípio de lato significado moral. Vai a respectiva legislação sofrer uma remodelação completa (...). O auxílio na doença e na invalidez às classes menos favorecidas será um dos primeiros objectivos da nossa acção social. Não o resolveremos duma penada, como alguns pretendem, mas progressivamente, partindo de bases sólidas, apoiando-nos em organizações modelares com base profissional. O seguro de reforma virá depois. Será o coroamento duma grande obra de previdência social, porque virá quando se houver atendido às necessidades mais instantes (Pereira, 1937, pp. 52-62).

Poucos meses depois, a 23 de Setembro, o Estatuto do Trabalho Nacional consagra em forma de lei os princípios fundamentais – a inclusão da previdência social na organização corporativa; a progressividade do sistema; a iniciativa dos organismos corporativos; o papel do Estado – ditando ou sancionando as regras:

“Art.º 48º – A organização do trabalho abrange, em realização progressiva, como as circunstâncias o forem permitindo, as caixas ou instituições de previdência tendentes a defender o trabalhador na doença, na invalidez e no desemprego involuntário, e também a garantir-lhe as pensões de reforma.

§ 1º A iniciativa e a organização das caixas e instituições de previdência incumbe aos organismos corporativos.

§ 2º Os patrões e os trabalhadores devem concorrer para a formação dos fundos necessários a estes organismos nos termos que o Estado estabelecer expressamente, ou sancionar quando da iniciativa dos interessados.

§ 3º A administração das caixas e fundos alimentados por contribuição comum pertence de direito a representantes de ambas as partes contribuintes.”

Marca a fronteira de início deste programa previdencial a publicação, em 16 de Março de 1935, da lei n.º 1884. Sem pretendermos caracterizar detalhadamente o regime que instituiu, nem a sua evolução³⁶², vamos de seguida identificar os seus pontos mais marcantes e os riscos sociais que pretendeu cobrir, de modo a podermos fazer uma leitura do que sucedeu quanto às convenções da OIT, uma vez que não houve qualquer ratificação registada nesta matéria e no período estudado.

Em lugar de definir o âmbito do que seria previdência social, o legislador de 1935 optou por especificar “as instituições que ficam reconhecidas como sendo de previdência social”, como se lê na epígrafe da lei. São de quatro categorias: a primeira corresponde às instituições de previdência dos organismos corporativos, criadas por iniciativa dos Grémios e Sindicatos Nacionais, sob a forma de Caixas Sindicais de Previdência, às Caixas de Previdência das Casas do Povo ou as Casas dos Pescadores. Da segunda fazem parte as Caixas

362 Cf. Os trabalhos de Lucena (1976), Guibentif (1985 e 1985a), Pereira (1999 e 2010), Cardoso & Rocha (2003), Carolo (2006).

de reforma ou previdência, que são aquelas que, não fazendo parte da primeira categoria, “restringam a admissão aos indivíduos que exerçam determinada profissão, serviço especializado ou actividade diferenciada, ou ao pessoal de uma só empresa” (art.º 1º § 2). A terceira categoria corresponde às Associações de socorros mútuos, que agrupam voluntariamente sócios “cuja cotização assegure a concessão dos benefícios associativos, sem que na admissão de sócios exista, em geral, qualquer restrição que diga respeito à profissão ou ao meio económico, em que exercem a sua actividade” (art.º 1º § 3). Finalmente, a quarta categoria é aquela onde se integram as Instituições de previdência dos servidores do Estado e dos corpos administrativos. As entidades da 3ª e 4ª categorias “continuam a reger-se pela respectiva legislação especial, sem prejuízo da sua gradual integração no plano de previdência social, que ao Estado incumbe estabelecer” (art.º 1º § 5).

As Caixas Sindicais de Previdência destinam-se a proteger o trabalhador dos riscos de doença, invalidez, desemprego involuntário³⁶³ e a garantir pensões de reforma (art.º 4.º). As Caixas de Reforma ou Previdência destinam-se a proteger os beneficiários contra os riscos de doença e invalidez e também a garantir pensões de reforma (art.º 10.º). Ficava excluída a sobrevivência, em ambos os casos.

De destacar o papel que o Estado se atribui perante as instituições de previdência, mesmo aquelas que eram anteriores à lei e autónomas da administração, como as associações mutualistas:

“ Art.º 14º – As instituições de previdência criadas ao abrigo desta lei ou as já existente e classificadas na 1ª, 2ª ou 3ª categoria, ficam subordinadas ao Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social e sujeitas à fiscalização do I.N.T.P., recebendo destes as instruções referentes ao seu aperfeiçoamento e consolidação.

§ Único – As instituições referidas neste artigo são obrigadas a fornecer ao I.N.T.P. os elementos estatísticos ou informações por ele requisitadas.”

O sistema na sua origem desenha-se sobre as instituições de previdência, algumas já existentes, a sua maioria a criar pelos organismos corporativos, às mutualidades e instituições de previdência dos servidores do Estado, entidades às quais incumbirá a protecção dos riscos definidos por lei (e outros que a iniciativa dite), assente o financiamento na contri-

363 O parágrafo 2º dispõe que a protecção contra o desemprego por intermédio destas Caixas só poderá fazer-se por intermédio de diploma especial, que nunca foi publicado.

buição de trabalhadores e patrões, sem responsabilidade do Estado, embora este assumia uma função estruturante em matéria de organização e fiscalização do sistema.

Mesmo antes publicação da lei, cerca de um ano antes, em Fevereiro de 1934, o correspondente em Lisboa, Álvaro Neves, comunicava à OIT a seguinte informação³⁶⁴, reveladora do intuito regulador do Estado perante as entidades da previdência:

“A Inspeção de Previdência Social acaba de enviar às associações de socorros mútuos uma circular, comunicando que lhes vão ser feitas as inspecções determinadas na lei em vigor e informando que essas Associações, as Caixas Económicas, Caixas de reformas e Pensões, devem enviar à citada Inspeção, findo cada ano da sua gerência e dentro dos primeiros quatro anos do ano seguinte, um exemplar, devidamente rubricado, do relatório, balanço e parecer do conselho fiscal e bem assim a declaração do presidente da mesa da assembleia geral de que foram aprovados; patentear a escrituração e mais documentos da associação aos delegados dos poderes públicos e aos funcionários do I.N.T.P., sempre que assim lhes seja exigido; ter devidamente escriturados os livros das actas, caixa, contas correntes, receita e despesa de cada sócio; participar a mudança da sede à Inspeção privativa do I.N.T.P.; participar à Inspeção os nomes dos eleitos para os diversos cargos sociais (...); e remeter (...) cópia da acta da assembleia-geral ou da sentença que nomeou os liquidatários.”

A regulação jurídica das várias entidades intervenientes no processo aconteceu nos anos seguintes.³⁶⁵ No entanto, mais do que uma arquitectura jurídica coerente, era necessário que surgissem as instituições de previdência, as quais iriam fazer funcionar o regime, o que aconteceu em termos muito limitados. Para remediar esta situação, o Estado, em 1940, concedeu a si mesmo a possibilidade de criação de caixas de previdência e extinguiu as caixas de previdência das Casas do Povo e passou essa função para as próprias Casas do Povo, nas quais se tornou obrigatória a inscrição dos trabalhadores rurais³⁶⁶. Em resultado destas medidas a população abrangida terá passado de cerca de 79 000 pessoas em 1942 para aproximadamente 570 000 em 1948 (Cardoso e Rocha, 2003, p. 117). Estas medidas inauguraram a intervenção directa do Estado no desenvolvimento do sistema, iniciando um processo de estatização do sistema de previdência (Carolo, 2006, p.48).

No âmbito das prestações familiares, foi criado em 1942 o abono de família³⁶⁷, que embora sem carácter previdencial foi, em 1945, integrado nas instituições de previdência³⁶⁸. Era

364 OIT/Archives Genève- Pasta C51 – 2 – 1, Fevereiro de 1934. Informação prestada à OIT através do correspondente em Madrid, Fabra Ribas, por ofício datado de 17/2/1934.

365 Cf. Cardoso e Rocha (2003) e Carolo (2006), que apresentam informação detalhada sobre este processo.

366 Decretos n.º 30 711, de 29/8/1940 e n.º 32 674, de 20/2/1943.

367 Decreto-lei n.º 32 192, de 13/8/1942, alterado e complementado pelo decreto-lei n.º 33 512, de 29/1/1944.

368 Decreto-lei n.º 35 410, de 29/12.

uma espécie de complemento de salário destinado a proteger a família do trabalhador pelo pagamento de abonos proporcionais ao número de filhos, netos e ascendentes de ambos os cônjuges e ao número de dias de trabalho (cf. Vasconcelos, 1954, p.21). Com esta medida, Portugal foi um país pioneiro na criação de um benefício familiar, muito antes de outros países europeus com sistemas de protecção social muito mais desenvolvidos. Em estudo recente (Pereirinha, Arcanjo & Carolo, 2009) defende-se que a criação do abono de família constituiu um “motor” do desenvolvimento da previdência: primeiro, foi uma iniciativa política de bandeira do regime, o que implicou uma estatização do sistema, contra os princípios inicialmente defendidos; segundo, foi crucial na expansão do sistema de protecção social, nomeadamente na extensão aos trabalhadores rurais, ao implicar esquemas de financiamento que pressupunham solidariedade nacional e reforço do financiamento público. Por seu turno, a outra dimensão das prestações sociais, a protecção à maternidade só seria prevista vinte anos depois, na reforma de 1962.

Ao longo das décadas de 1940/1950 subiu paulatinamente o número de abrangidos, os riscos cobertos e os montantes de indemnização previstos, num processo que culminaria com a reforma da Previdência Social de 1962³⁶⁹. Vejamos apenas os grandes números nas vésperas dessa reforma. Em 1960, estavam abrangidos pelo sistema de previdência social 50% dos trabalhadores do comércio, indústria e serviços, mas sem direito a prestações de desemprego e com contribuições pecuniárias muito baixas; no sector agrícola, mais de 80% dos trabalhadores não estavam abrangidos, e os que estavam apenas tinham cobertura em relação a assistência na doença e subsídio por morte. Cerca de 90% dos independentes estavam fora do sistema. Não estavam cobertos os riscos de maternidade, sobrevivência ou desemprego, bem como os acidentes de trabalho e doenças profissionais, para todos os que não tinham um contrato de trabalho estável. (Carolo, 2006, p. 58). O Estado continuava a arbitrar e a determinar o sistema, alheando-se do seu financiamento.

Neste período, conforme já referimos anteriormente, a OIT evoluiu profundamente em matéria de protecção social, abandonando o esquema bismarckiano dos seguros sociais, que caracterizou as primeiras gerações de convenções, em favor da lógica integrada da segurança social, com origens na mudança iniciada com o Plano Beveridge, na Grã-Bretanha e que rapidamente se disseminou. A intervenção do Estado através de políticas sociais,

369 Cf. Carolo (2006) que faz uma síntese deste processo e apresenta estimativa de abrangidos segundo os vários riscos cobertos.

entre as quais a segurança e assistência social e a saúde, com o objectivo de diminuir as desigualdades na distribuição dos rendimentos, passa a constituir uma espécie de obrigação do Estado face aos cidadãos que nele confiam tais atribuições, contribuindo para o equilíbrio e harmonia social que beneficia a sociedade no seu conjunto. (cf. Cardoso & Rocha, 2003, p. 128). A viragem, em termos normativos em sede da OIT, operou-se com a adopção da convenção n.º 102, em 1952.

Com exclusão do período inicial dos anos 1930, dispomos de muito pouca troca de informação entre Portugal e a OIT a propósito destas matérias. O primeiro dos dois relatórios, elaborados de acordo com o art.º 19 (convenções não ratificadas), sobre a convenção n.º 102 data de 1959³⁷⁰ e a respectiva análise³⁷¹, feita em Genebra, de 1960 – é sobre esses dois documentos que nos iremos concentrar.

O relatório encontra-se organizado por riscos. Para cada um deles é feita uma resenha da legislação actualizada, campo de aplicação, condições de atribuição das prestações e nível das mesmas. Não sendo possível, pela economia deste trabalho, entrar em pormenores sobre o regime de cada um dos riscos cobertos, veremos apenas qual o campo de aplicação indicado pelo Governo português e as observações feitas por Genebra quanto à possibilidade de ratificação.

Cuidados médicos – em 31 de Dezembro de 1958 estavam cobertos pelo regime cerca de 794 300 trabalhadores, de um total de 1 050 000 assalariados. A OIT considera a ratificação possível, sob reserva de elevação do nível dos cuidados médicos e da supressão das restrições ao fornecimento de medicamentos.

Subsídio por doença – em 31 de Dezembro de 1957 estavam cobertos pelo regime cerca de 794 300 trabalhadores, de um total de 1 050 000 assalariados. A OIT considera a ratificação possível, sob reserva da modificação da disposição restritiva quanto ao não pagamento durante os primeiros dias de suspensão do trabalho (a convenção previa três dias, em Portugal a lei previa que esse período de carência era de seis dias).

370 MTSS/ Arquivo OIT – Pasta convenções não ratificadas – convenção n.º 102.

371 OIT/Archives Genève – Pasta ACD – 7-51-102.

Prestações de velhice – em 31 de Dezembro de 1958 estavam cobertos pelo regime cerca de 813 000 trabalhadores, de um total de 1 050 000 assalariados. A OIT entende que uma eventual ratificação só será possível após diminuição da idade de reforma.

Prestações às famílias (abono de família) – em 31 de Dezembro de 1959 estavam cobertos pelo regime cerca de 912 000 trabalhadores, de um total de 1 050 000 assalariados. A OIT considera possível a ratificação deste ramo.

Prestações de invalidez – em 31 de Dezembro de 1958 estavam cobertos pelo regime cerca de 813 000 trabalhadores, de um total de 1 050 000 assalariados. A OIT faz depender uma eventual ratificação da revisão do nível das prestações de invalidez, que era inferior ao previsto na convenção.

Nas observações finais, o relatório do Governo português anuncia a reforma em preparação:

“Em 28 de Maio de 1957 foi enviada às Câmaras pelo Ministério das Corporações e Previdência Social uma proposta de lei relativa a profunda reforma da Previdência Social, a qual comporta a criação dum seguro de maternidade e extensão do direito a hospitalização, maior protecção aos tuberculosos, melhoria das pensões de invalidez e velhice, etc., além da reorganização administrativa com base regional na eventualidade da doença, maternidade e abono de família e centralização ao âmbito nacional dos seguros de pensões.

Esta proposta vai ser brevemente apreciada pelas Câmaras com atenção por proposta análoga dimanada do Ministério da Saúde, relativamente a nova estruturação dos serviços nacionais de saúde e assistência.

Embora a proposta de lei sobre previdência social não contenha qualquer regulamentação é de esperar que, introduzida esta, haja lugar para exame das possibilidades de ratificação da convenção n.º 102.”

A nova lei, n.º 2115, que promulga as bases da reforma da previdência social é publicada em 18 de Junho de 1962. Nas comemorações do 30º aniversário do Estatuto do Trabalho Nacional, em 30 de Setembro de 1963, o Ministro das Corporações e Previdência Social, Gonçalves de Proença³⁷², referindo a “luminosa caminhada seguida pela nossa política social desde 1933”, explica o alcance da reforma, de “carácter revolucionário e inovador”:

“Algumas das novas aplicações constituem, de facto, autênticas inovações, tanto para o nosso direito, como para até muitos sistemas estrangeiros, o que melhor se evidenciará passando-as em revista. Começando pelos benefícios imediatos, destinados a cobrir os seguros de doença,

372 Discurso publicado in *Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência* (1964). Lisboa, Junta de Acção Social (MCPS).

maternidade e encargos de família, permitimo-nos chamar a atenção especialmente para as seguintes inovações: criação do seguro tuberculose [até então o regime era o regime geral da doença]; criação do seguro maternidade [passa-se de 30 dias de dispensa da trabalhadora, a expensas da entidade patronal, para um subsídio pago pela previdência de 100% do salário, durante 60 dias]; alargamento do período de concessão de subsídios por doença e sua articulação com a invalidez; redução do “período de espera” no pagamento desse subsídio; e, finalmente, alargamento do internamento hospitalar para todos os efeitos (medicina e cirurgia) tanto em favor dos beneficiários, como dos seus familiares [até então abrangia apenas os beneficiários e só para efeitos de cirurgia].”

(...). Referirei, no entanto, ainda dois outros benefícios que serão introduzidos (...): o primeiro, (...) as pensões de invalidez e velhice deixam de ser definitivas como até agora, para poderem elas também, receber aumentos de actualização em correspondência com o custo de vida. (...) O segundo consiste na perspectiva da extensão da previdência a novas camadas da população activa nacional, designadamente os trabalhadores independentes e os trabalhadores do mar e do campo (1964, pp. 19-29).

Paralelamente à melhoria das prestações e ao alargamento do âmbito da população abrangida, reorganizava-se o sistema, com um regime geral de prestações que se estruturava em termos distritais, para as eventualidades de doença, maternidade e encargos familiares e, em termos nacionais, para as reformas de velhice, invalidez e sobrevivência e com uma alteração profunda do método de financiamento, criando-se um sistema misto de capitalização e repartição de fundos (cf. Cardoso & Rocha, 2003, p. 118).

Não entraremos em maiores detalhes sobre os termos e alcance da reforma da Previdência Social de 1962, sobre a qual diversos autores se debruçaram e foi objecto de dissertação recente de Daniel Carolo (2006), que abundantemente a caracteriza. Reteremos apenas que se deve a esta reforma, e às medidas subsequentes que a integram nos anos seguintes, a generalização da cobertura dos trabalhadores por conta de outrem do comércio, indústria e serviços e um alargamento material às eventualidades tradicionalmente cobertas pelos sistemas de segurança social, com excepção dos acidentes de trabalho (como vimos, tratados como responsabilidade patronal) e do desemprego, que só seria objecto de lei em 1975. Apesar dos progressos, o nível de protecção era ainda escasso, sobretudo a nível dos trabalhadores independentes e rurais.

Ao contrário da legislação de 1935, que fora elaborada sem intervenção de especialistas (cf. Guibentif, 1985a, p. 57), a reforma de 1962 foi longamente preparada, desde 1957, tendo mobilizado técnicos e estudiosos, quer antes, quer depois da sua implementação. Referiremos a *Revista do Gabinete de Estudos Corporativos*³⁷³, a revista *Estudos Sociais*

373 Publicada entre 1950 e 1961, criada no Centro Universitário de Lisboa da Mocidade Portuguesa.

e Corporativos ³⁷⁴, ou a *Análise Social*³⁷⁵, como fóruns privilegiados do debate sobre a reforma, a sua ligação à evolução do corporativismo e mesmo a transição deste e do Estado Novo para o Estado Social, advogado nos anos finais do regime por Marcelo Caetano. Meramente a título de exemplo, para se conhecer a avaliação crítica da reforma e seus efeitos, feita por um reputado especialista de então, veja-se o artigo “A Previdência Social Portuguesa – dados e comentários”, de Soeiro de Sousa, publicado em 1966 que sublinha a falta de cobertura do sistema de previdência e as deficiências na informação estatística e de controlo do mesmo.

O sistema aproximava-se da segurança social, embora mantivesse a terminologia herdada dos primeiros anos do corporativismo. Apenas em 1973, com a mudança de nome do Ministério das Corporações e Previdência Social para Ministério das Corporações e Segurança Social, o regime assume formalmente a mudança, que os termos da reforma de 1962 já prenunciava.

Com as alterações feitas pela reforma, a partir de 1962, que iam ao encontro das observações feitas em 1960 pelos técnicos da OIT que analisaram o relatório sobre a convenção n.º 102, o país estaria em condições de ratificar a mesma, sobretudo porque como sabemos, era obrigatório subscrever apenas 3 dos 9 riscos e se podia escolher o nível da população abrangida, em função do nível de desenvolvimento do país. Mas não podemos ignorar que Portugal não era apenas o espaço metropolitano, onde, apesar de tudo, as condições da previdência haviam melhorado ao longo dos últimos anos, havia todo um espaço ultramarino, objecto da maior controvérsia em várias sedes internacionais, entre as quais a OIT. É, pois, cautelosamente que o Governo escreve, em relatório³⁷⁶ elaborado no âmbito do art.º 19 e sobre a convenção n.º 102, referente ao ano de 1967 “ em virtude de não ser possível aplicar certos princípios da convenção a todo o território português, especialmente a algumas províncias ultramarinas, considera-se desaconselhável para já a sua ratificação.”

Relativamente a cuidados médicos e indemnização na doença e velhice, invalidez e sobrevivência há ainda a registar as convenções n.ºs 130 (1969) e 128 (1967), respectivamente, que actualizam os benefícios previstos na convenção n.º 102 (1952), que acabámos de

374 Publicada pelo Centro de Estudos Sociais e Corporativos, da Junta de Acção Social, a partir de Janeiro de 1962 e até à queda do regime.

375 Publicada a partir de 1963, inicialmente da responsabilidade do Gabinete de Investigações Sociais.

376 MTSS/ Arquivo OIT – Pasta convenções não ratificadas – convenção n.º 102.

ver. Não dispomos de qualquer elemento sobre estas convenções, mas a impossibilidade de ratificação das normas anteriores, de menor cobertura, explica a ausência de contactos tendentes à ratificação destas normas mais recentes e abrangentes.

Desemprego³⁷⁷

O desemprego como eventualidade foi previsto pela primeira vez em 1934, pela convenção n.º 44, que determina a obrigação dos Estados instituírem um sistema de pagamento de prestações – não se confundindo com nenhuma forma de assistência – às pessoas vítimas de desemprego involuntário. Mais tarde, a convenção n.º 102 (1952), sobre as normas mínimas da segurança social, inclui o desemprego entre os riscos a cobrir, precisando as modalidades de cálculo dos pagamentos periódicos. Nenhuma destas convenções foi ratificada por Portugal durante o período em análise.

A situação mundial, no início dos anos 1930, era de profunda crise económica, com o desemprego a atingir níveis nunca vistos, o que inevitavelmente dominou as preocupações da OIT, reflectidas nos relatórios anuais dos directores do BIT apresentados à Conferência internacional do trabalho, bem como os discursos das delegações portuguesas. Entre 1931 e 1936, o desemprego é tema sempre presente, objecto de apreciação por parte dos delegados portugueses (cf. OIT, 1969), que dão notícia do que se passa em Portugal nesse domínio.

Em 1931, o Dr. Vasco de Quevedo, chefe da delegação portuguesa, na 15ª sessão da Conferência referia:

“O relatório do Director oferece um quadro edificante da crise económica e suas consequências. (...) A crise provoca um círculo vicioso porque, ocasionando o desemprego, é, por seu turno, agravada por ele. Será este um dos grandes e delicados problemas que nos vemos obrigados a resolver.

O relatório [do Director do BIT] que apresenta um plano respeitante à crise económica e especialmente aos meios de acção directa para combater o desemprego, comporta, entre outras medidas para colocação de desempregados, as migrações, o seguro contra desemprego³⁷⁸ e obras públicas. (...)

377 Neste ponto do tema Protecção Social trataremos o Desemprego na sua dimensão de eventualidade, reparável por via dos mecanismos dos seguros sociais/ segurança social e objecto das convenções n.ºs 44 e 102, referindo também as medidas tomadas no país para lhe fazer face, para além dessa dimensão. O Emprego/desemprego, na perspectiva institucional dos mecanismos públicos e privados para a sua gestão, será tratado no tema Emprego e Pobreza.

378 Reflexão que conduziria, três anos depois, à adopção da convenção n.º 44.

Não desejaria terminar sem trazer ao conhecimento da Conferência a situação no meu país quanto ao desemprego, e as medidas para o combater tomadas pelo Governo. Portugal, felizmente, é um dos países onde o desemprego não atingiu ainda grandes proporções, sendo na classe dos empregados de comércio onde ele mais se tem manifestado. (...)

O Governo português tomou providências para a aplicação do regime das 8 horas, assim como a execução do decreto que proíbe o trabalho nocturno de mulheres e menores³⁷⁹. Promoveu também a execução de obras públicas, tais como construção de portos, alargamento de vias de comunicação, edificação de escolas. Não será possível contestar o alcance e a importância de tais medidas” (OIT, 1969, pp. 89-90).

A situação portuguesa, não sendo comparável à de outros países, nas palavras dos nossos representantes à Conferência internacional do trabalho, era objecto de grande preocupação interna. Data de Agosto de 1931 a realização de um inquérito sobre o desemprego em Portugal³⁸⁰, que situa em 38 225 o número dos desempregados (homens) no continente e os caracteriza face à origem geográfica, idade, estado civil, número de pessoas a cargo, período de desemprego e profissão. Segundo cremos, este terá sido o primeiro estudo desta natureza, no nosso país e estará na origem da criação, no ano seguinte, do Comissariado e Fundo do Desemprego, através do decreto n.º 21 699, de 19 de Setembro de 1932.

Esta legislação, e a filosofia subjacente, foram explicadas em Genebra pelo Dr. Afonso Rodrigues Pereira, delegado governamental à 17.ª sessão da CIT, em 26 de Junho de 1933:

“Considerando que uma das nossas principais preocupações é a luta contra o desemprego, entendo dever trazer ao conhecimento da Conferência as medidas tomadas por Portugal para combater aquele flagelo, embora este não apresente no meu país, em relação à população activa, a acuidade e importância que tem noutros Estados. A falta de trabalho atingiu, todavia, durante os últimos anos, proporções tais que a sensibilidade pública por pouco teria levado o Governo a enveredar pelas indemnizações aos desempregados. Mas não se chegou a recorrer a esse sistema que foi vantajosamente substituído por medidas de fiscalização das indústrias e pela criação dum Comissariado de Desemprego para ocupação dos desempregados em obras públicas e nas empresas privadas.

(...) O decreto que instituiu o Comissariado do Desemprego prevê que o Estado e os municípios promovam a ocupação de desempregados em obras de interesse público. (...) As medidas postas em execução tiveram por resultado o desaparecimento do desemprego entre os operários da construção civil e os trabalhadores diferenciados. Pode afirmar-se que as medidas tomadas pelo Governo têm proporcionado trabalho, até ao presente, a mais de 60% dos desempregados inscritos.

(...) O Governo português prossegue na luta que empreendeu contra o desemprego com os meios que entende serem os mais úteis e que se têm revelado os mais adequados” (pp. 106-109).

379 Note-se que a protecção dos trabalhadores em geral, no caso da lei das 8 horas, ou das mulheres e menores, no caso da proibição do trabalho nocturno, é aqui vista não enquanto tal, mas como um instrumento ao serviço da luta contra o desemprego masculino.

380 Estes estudo designa-se *O desemprego em Portugal*, e encontra-se publicado pela Direcção-geral de Estatística – Imprensa Nacional, 1931, Lisboa.

A intervenção do Dr. Rodrigues Pereira é longa e detalha a forma de funcionamento do sistema, que assentava nas receitas próprias do Fundo de Desemprego. A contribuição obrigatória para este Fundo era de 3% das remunerações pagas aos trabalhadores, correspondendo 1% à entidade patronal e 2% ao trabalhador, com algumas exceções, mas das quais assinalaremos a das empresas/trabalhadores agrícolas que estavam isentos. O Fundo pagava 50%, 75% ou mesmo a totalidade dos salários, dependendo da utilidade dos empreendimentos, que podiam ser obras de higiene pública, hospitais, sanatórios, escolas, estradas, caminhos, regularização de cursos de água, florestas, jardins, campos de educação física e outras.

O desemprego era combatido através da organização de trabalho destinado aos desempregados, que hoje designaríamos “socialmente útil ou necessário”, afastando-se a possibilidade de seguro social que o cobrisse, como acabámos de ver e como decorria da ideologia do regime. Nas palavras de Pedro Teotónio Pereira, na conferência realizada em 5 de Junho de 1933, sobre primeiros aspectos sobre Corporações e Previdência Social:

“O processo estatista dos seguros sociais tem sido até hoje (...) um erro dos mais nefastos. O seguro no desemprego criou a legião dos desempregados profissionais (...). A manter-se por muito tempo o critério corrente dos seguros sociais, caminharíamos a passos certos para mais uma espécie de servidão: a duma minoria que produzisse e trabalhasse para garantir o futuro da massa, todos os dias crescente dos que, juntando-se aos verdadeiros desempregados, aos verdadeiros doentes, aos verdadeiros inválidos, procurariam arranjar maneira de levar a vida direita. Nada disso nos convém” (Pereira, 1937, p. 58).

Não espanta pois que, em Fevereiro de 1934, estando em preparação a futura convenção n.º 44, adoptada nesse ano, a resposta do Governo português³⁸¹ ao questionário sobre “seguro no desemprego e diversas formas de assistência aos desempregados”, enviado pela OIT aos países-membros, tenha sido muito cautelosa:

“A Convenção é de recomendar desde que seja a sua doutrina suficientemente ampla para poder aplicar-se às circunstâncias especiais de cada país em matéria de desemprego. A Recomendação é certamente indispensável porque a Convenção terá verosimilmente um âmbito muito limitado.

O Seguro Obrigatório só pode ser recomendável dentro de alguns grupos de indústrias e quando se encontrem asseguradas as suas possibilidades económicas. O seguro facultativo não pode ter qualquer eficiência.

381 MNE/AHD – Pasta 3.º Piso – A1 – 7, ofício de 21/2/1934 do MNE à Delegação de Portugal junto da Sociedade das Nações Genebra e resposta, datada de 28/2/1934.

A assistência aos “chômeurs” torna-se necessária em muitos casos, sem poder, contudo revestir o aspecto de previdência. O problema do desemprego, como até agora se tem visto, não deve ter solução com uma fórmula demasiado rígida e geral. Propomos soluções parcelares, dentro dos diversos ramos da produção e segundo um plano de coordenação económica que procure harmonizar o que há de essencial na vida de cada país. (...)

Como deixamos transparecer por algumas das nossas respostas não supomos que a Convenção possa ter limites muito amplos. Afigura-se-nos extremamente difícil adoptar regras demasiadamente gerais em matéria de combate ao desemprego, pois as experiências têm demonstrado que uma fórmula técnica de seguro só pode ter viabilidade dentro de aglomerados profissionais e económicos bastante restritos.”

Na sessão da Conferência de 1935, o Dr. Ávila de Lima, chefe da delegação portuguesa, comentando as dificuldades por que passa o “mundo social”, faz a apologia do Estado Novo e do seu programa e, quanto à acção do Comissariado do Desemprego e ao plano de obras públicas em curso, refere:

“Graças a uma série de sábias medidas tomadas pelo Estado Novo, conseguimos diminuir consideravelmente os malefícios do desemprego” (OIT, 1969, p. 116).

Na sessão seguinte, do ano de 1936, volta a dirigir a delegação portuguesa o Dr. Vasco de Quevedo. No discurso que profere, elogia o relatório do Director do BIT, que é “uma obra-prima de observação e objectividade” quanto à situação que então se vivia e, não pretendendo “trazer nada de novo”, pede para “falar resumidamente do meu país e da experiência corporativa do eminente homem de Estado, Professor Salazar.” Na caracterização detalhada que apresenta, refere a nova organização da previdência e a legislação social publicada:

“A organização do trabalho compreende a criação de caixas ou instituições de previdência para defesa do trabalhador na doença, na invalidez e do desemprego involuntário e também para lhe garantir pensões de reforma. A iniciativa e a organização das caixas e instituições de previdência incumbem aos organismos corporativos. (...)

Os problemas relativos à reforma do crédito, à disciplina do trabalho e à luta contra o desemprego – aliás de pouca importância em Portugal –, os salários, a previdência social, os vencimentos dos funcionários, as férias pagas, o trabalho nocturno das mulheres e dos menores, mereceram a atenção do Governo e foram objecto de medidas legislativas de grande alcance, cuja rigorosa aplicação tem dado resultados verdadeiramente animadores” (OIT, 1969, p. 121-123).

Na verdade, como vimos em detalhe no ponto anterior, a lei n.º 1884 de 16 de Março de 1935, que instituiu a organização da previdência, previra que as Caixas Sindicais de Previdência se destinassem a proteger o trabalhador do risco desemprego involuntário, para além da doença, invalidez e velhice. No entanto, dispunha também que a pro-

tecção contra o desemprego só poderia fazer-se por intermédio de diploma especial, que nunca foi publicado. No caso das outras categorias de instituições de previdência social o risco de desemprego não estava coberto, nem sequer no plano das intenções da lei.

Na prática, existia um Comissariado que lutava contra o desemprego, cuja acção se exercia, principalmente, através de um plano de obras públicas, a par de uma tímida previsão legislativa de cobertura do risco de seguro de desemprego involuntário, a ser posta em prática através da previdência corporativa e que nunca se materializou como tal – a existência de algumas situações pontuais de apoio aos desempregados, de carácter assistencial, constitui a excepção a uma regra de ausência generalizada de protecção.

No documento enviado pelo Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social ao Ministro dos Negócios Estrangeiros³⁸², em 25 de Maio de 1937, sobre as questões em discussão na Conferência internacional do trabalho seguinte refere-se, a propósito da “organização dos trabalhos públicos no que diz respeito à colocação dos trabalhadores”, o seguinte:

“Entendo que o Governo português deve ver com satisfação esta matéria incluída na ordem do dia da Conferência pelo interesse social que ela reveste nesta fase de readaptação económica.

Competindo-lhe por lei a função de coordenador da economia nacional e nomeadamente o estabelecimento do equilíbrio da produção, das profissões, dos empregos, do capital e do trabalho, o Governo português desde há muito que foi levado a conjugar o estudo e a realização dos trabalhos públicos com as exigências e conveniências do emprego dos trabalhadores.

Neste sentido não só tem feito coincidir esses trabalhos com as regiões e as épocas mais afectadas pelo desemprego, como também os tem improvisado só com o fim de ocupar desempregados. Esta orientação tem contribuído muitíssimo para o combate ao desemprego, que graças a ela está consideravelmente reduzido.

A obra grandiosa de reconstrução e apetrechamento do país empreendida pelo Estado Novo tem assim obedecido a uma firme política social.

Isto sem falar nas somas importantíssimas anualmente dispendidas pelo Fundo de Desemprego em obras de interesse nacional, regional e local, que tem por objectivo directo e às vezes exclusivo fornecer trabalho aos desempregados.

Nestas condições o Governo português concorda em princípio com os projectos de recomendação propostos e entende que eles podem ser objecto de uma única discussão. O mesmo não sucederia se se tratasse de projectos de convenção que, em assunto de tanto melindre, o Governo português consideraria impraticáveis.”

382 MNE/AHD – Pasta n.º 71, ano de 1937.

Comentando o relatório desse ano do Director do BIT, acrescenta o governante que “ a larga política de fomento e obras públicas sem precedentes em Portugal (...) absorveu a quase totalidade do desemprego nacional, de tal forma que o que ainda subsiste, constitui apenas praticamente um problema de readaptação profissional”.

Depois da interrupção devida à II Guerra Mundial, a questão do desemprego perde a sua centralidade nas Conferências Internacionais do Trabalho, porque os esforços de reconstrução da Europa devastada mobilizaram todos os recursos disponíveis. Nos discursos dos responsáveis portugueses, mantém-se a referência ao plano de obras públicas e ao Fundo de Desemprego (Sessão de 1945, p. 135) e sublinha-se a existência de lei sobre vários seguros, entre os quais o de desemprego, que “deve levar progressivamente ao seguro social obrigatório” (Sessão de 1946, p. 140). Todavia, na sessão de 1947, ao fazer o balanço da previdência, o Dr. Marcelo Caetano, nesse ano chefe da delegação portuguesa, fala na cobertura dos vários riscos, excluindo o de desemprego, que efectivamente não existia (p. 145). Em 1949, o Dr. Motta Veiga, refere que pelas estatísticas do BIT, “Portugal tem mantido há já longos anos um nível que pode considerar-se de pleno emprego” (p. 171).

Na comunicação apresentada no I Congresso Internacional de Direito Social, que decorreu em S. Paulo, em 1954, o Dr. Guilherme de Vasconcelos, Inspector dos Tribunais do Trabalho, caracterizava deste modo a posicionamento do regime e a situação nacional face ao desemprego:

“O desemprego não constitui, em Portugal, problema social. O ressurgimento económico do país, em ritmo progressivo e acelerado, embora atrasado pela guerra e dificultado pela crise económica do mundo, que ela provocou, tem permitido a absorção dos trabalhadores do comércio e indústria, zonas normalmente mais afectadas pela crise do desemprego.

O desemprego não é em Portugal subsidiado directamente, antes é prevenido pelo meio mais racional, ou seja, a execução de trabalhos públicos em regime de comparticipação financeira do Estado e das autarquias administrativas e do auxílio do Estado a obras e serviços particulares, tudo condicionado à ocupação preferente de desempregados.

Nos meios rurais, algumas crises isoladas ou crises periódicas de trabalho têm sido solucionadas com a celebração de convenções colectivas entre Casas do Povo e Grémios da Lavoura e com a utilização de recursos do Fundo de Desemprego” (Vasconcelos, 1954, p. 16).

O Comissariado do Desemprego, que fora criado para acudir à crise, em 1932, e que segundo o próprio decreto que o instituiu³⁸³ “será de duração temporária devendo ser

383 Decreto n.º 21 699, de 19 de Setembro de 1932.

extinto pelo Governo quando o estado da crise o aconselhar” atravessou todo o período do Estado Novo, só vindo a ser extinto e substituído pelo Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego através do decreto-lei n.º 759/74, de 30 de Dezembro. Ao longo dos seus mais de quarenta anos de vida, que não pretendemos aqui abordar, passou por fases e momentos muito distintos, tal como o regime que o instituiu, assumindo sempre uma função de absorção directa da mão-de-obra disponível, num país em que o risco de desemprego não tinha cobertura social.

A lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935, foi revogada pela lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962, conforme referimos no ponto anterior. Quanto ao desemprego, porém, a situação permanece igual. Na verdade, a lei de 1935 remetia a protecção no desemprego para uma regulamentação que nunca veio a ser publicada; a lei de 1962, referia que entre os fins de previdência das Caixas Sindicais, “será incluída a protecção no desemprego involuntário, nos termos em que forem determinados em diploma especial” (Base V, ponto 4), o que só veio a acontecer após a mudança de regime.

A existência de algumas situações pontuais de apoio aos desempregados rurais e marítimos, através das respectivas Casas do Povo ou Casas dos Pescadores, revestia carácter assistencial e constituiu a excepção a este quadro geral. Por outro lado, a experiência do Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra, nos anos 1960, de que falaremos no capítulo Emprego e Pobreza, em que houve casos de subsídios temporários de desemprego ao pessoal operário em formação, até readmissão nas empresas reorganizadas, tem de ser vista como uma situação isolada, com o objectivo de garantir a formação profissional dos trabalhadores e não como um meio de os proteger contra o risco de desemprego. (cf. Lucena, 1982, p. 924; Carolo, 2006, p.80)

Com esta realidade, a ratificação da convenção n.º 44 (1934) ou da convenção n.º 102 (1952), no que respeita a subsídio de desemprego, era uma impossibilidade. Não dispomos de nenhum relatório elaborado ao abrigo do art.º 19 (convenções não ratificadas) sobre a convenção n.º 44, e os que existem, a propósito da convenção n.º 102, nem sequer mencionam o risco de desemprego como uma das previsões da mesma convenção, a par da velhice, invalidez, sobrevivência, etc.

6.3. Trabalhadores migrantes

A migração laboral e a protecção dos trabalhadores migrantes são tratadas pela OIT em dois planos complementares, mas distintos. Por um lado, a Organização pretende encontrar soluções para os problemas dos migrantes e regular as condições da sua migração, numa lógica global, à qual presidem os valores da igualdade de tratamento e da não discriminação; por outro lado, visa garantir uma protecção específica para esta categoria de trabalhadores mais vulneráveis, no que se refere aos riscos em que incorrem na sua prestação laboral nos países de acolhimento. (cf. Bohning, s/d, p. 3; Rodgers *et alii*, 2009, p. 83). Atenta esta diferença de natureza, encontramos a matéria da migração e dos trabalhadores migrantes analisada no capítulo sobre Direitos humanos e no trabalho, no que respeita ao primeiro plano, e no presente capítulo, sobre Protecção social, no que se refere às questões da segurança social.

A falta de protecção contra os riscos de acidentes de trabalho e doenças profissionais, doença, invalidez, velhice e o desemprego, de que falámos no ponto anterior, assumem, no caso dos migrantes, uma dimensão mais dramática do que nos trabalhadores nacionais. Na verdade, a distância das estruturas sociais e familiares de apoio, as dificuldades de comunicação e de integração numa sociedade que não é a sua, a precariedade das condições de vida, tornam essas eventualidades, quando acontecem, situações potencialmente muito graves e geradoras de pobreza e exclusão do trabalhador e sua família.

No plano normativo, Portugal foi um país precursor ao publicar o conjunto de legislação social de Maio de 1919. Estas leis, cujo alcance prático, como vimos, foi limitado, reflectiam os Acordos de Washington e as preocupações que estiveram na origem da criação da OIT, o que se deve ao facto de Portugal, enquanto beligerante, ter participado em todo esse processo desde o seu início. Esta circunstância explica a adopção emblemática jornada das 8 horas de trabalho, mas também, quanto à matéria que nos ocupa, a inclusão na lei portuguesa do princípio da igualdade de tratamento dos trabalhadores estrangeiros, no caso dos acidentes de trabalho, logo em 1919.

Conforme dispõe o art.º 24 do decreto n.º 5 637, de 10 de Maio de 1919, os estrangeiros que forem vítimas de um acidente de trabalho e se ausentarem de Portugal terão direito a receber por uma só vez o triplo da pensão anual que lhes tenha sido fixada. Se forem menores entre 11 e 14 anos, apenas deverão receber uma indemnização igual às pensões que

lhes restavam receber se continuassem residindo em Portugal. Os representantes estrangeiros dum operário estrangeiro não receberão indemnizações algumas se não residirem em território português na ocasião do desastre. Prevê-se a hipótese de, nas legislações estrangeiras, se concederem aos operários portugueses trabalhando nos respectivos países vantagens superiores às dispensadas em Portugal aos operários estrangeiros, caso em que se estabelece o princípio da inteira reciprocidade, com o limite do quantitativo das pensões e indemnizações previstas na lei nacional.

Dos vários riscos cobertos pela legislação de 1919, porém, apenas no caso dos acidentes de trabalho se previa o princípio da igualdade de tratamento para trabalhadores estrangeiros, o mesmo não acontecendo com as doenças profissionais, ou a velhice, invalidez ou sobrevivência. Note-se que estamos a falar apenas no plano da previsão legal, já que a concretização prática destes seguros foi nula ou exígua.

6.3.1. A OIT e os trabalhadores migrantes³⁸⁴

A OIT procurou, desde o seu início, instaurar o direito à igualdade de tratamento entre trabalhadores nacionais e estrangeiros no domínio da segurança social, o que fez através de três convenções destinadas a limitar progressivamente o alcance de certas cláusulas restritivas, assentes nos métodos de financiamento da segurança social. (cf. Rodgers *et alii*, 2008, p. 84). A primeira é a convenção n.º 19, de 1925, sobre a igualdade de tratamento no caso dos acidentes de trabalho, que associa a reciprocidade internacional à sua ratificação (os países, ao ratificarem a convenção, obrigam-se por esse facto a conceder aos nacionais dos outros países que tenham ratificado a convenção, os mesmos direitos que aos seus trabalhadores nacionais). A segunda é a convenção n.º 48, de 1935, sobre a conservação dos direitos à pensão pelos migrantes, que, tal como as outras convenções da década de 1930, corresponde à lógica inicial da OIT dos seguros sociais. Finalmente, a terceira convenção é a n.º 118, de 1962, de inspiração europeia e social democrata, que coloca os trabalhadores nacionais e estrangeiros em pé de igualdade perante a segurança social, cobrindo todos os seus ramos, ao contrário da anterior convenção n.º 48, de alcance mais restrito e confinado aos seguros de velhice, invalidez e morte. Vejamos o quadro respectivo:

384 Um enquadramento mais detalhado deste ponto encontra-se no tema Eliminação da discriminação no trabalho, na parte relativa aos Direitos humanos e no trabalho, para a qual remetemos.

N.º 19 – Igualdade de tratamento entre trabalhadores estrangeiros e nacionais em matéria de acidentes de trabalho - 1925

Determina que os países se obriguem a conceder aos nacionais de qualquer outro país que também tenha ratificado a Convenção, quando vítimas de desastres de trabalho ocorridos no respectivo território, ou aos seus sucessores no respectivo direito, um tratamento igual ao que assegurarem aos seus nacionais em matéria de reparação de desastres no trabalho.

N.º 48 – Conservação do direito à pensão pelos migrantes – 1935

A questão da conservação dos direitos dos trabalhadores migrantes (direitos adquiridos ou em aquisição) coloca problemas particulares por causa dos diferentes princípios que influenciam as legislações nacionais. Esta Convenção corresponde a essa preocupação, prevendo o estabelecimento de um regime internacional para a conservação dos direitos em matéria de seguros de invalidez, velhice e morte.

N.º 118 – Igualdade de tratamento na segurança social – 1962

Prevê a igualdade de tratamento para os trabalhadores de outros países que ratificaram a Convenção (princípio idêntico ao da Convenção n.º 19), no que respeita aos nove ramos da Segurança Social, ainda que as obrigações possam não ter sido aceites senão para alguns destes ramos.

6.3.2. Portugal e os trabalhadores migrantes

Destas três convenções adoptadas sobre a protecção social dos trabalhadores migrantes, Portugal apenas ratificou a primeira, a convenção n.º 19. Começaremos por esta convenção ratificada, passando em seguida para as duas que o não foram, as convenções n.º 48 e n.º 118.

Convenção ratificada: a convenção n.º 19

Como vimos, o princípio da igualdade de tratamento de trabalhadores estrangeiros no caso dos acidentes de trabalho foi previsto na lei portuguesa logo em 1919, o que corresponde a uma influência directa, no nosso ordenamento jurídico, das ideias internacionais sobre o

trabalho e a sua regulação, que então circulavam e que a OIT consagrou (cf. Murray, s/d, p. 2).

Assim, em face da adopção pela Organização, em 1925, da convenção n.º 19, que estabelece este princípio, Portugal estaria desde logo em condições de ratificação. Na verdade, assim veio a acontecer em 1929, no segundo impulso de ratificações, através de um processo que não demorou quatro anos, o que é extraordinariamente rápido se comparado com os demais processos ocorridos até 1974.

Mesmo antes da ratificação, em 1927, por iniciativa do Governo francês, fora proposto ao Governo português³⁸⁵ um “projecto de convenção sobre a emigração, a imigração e a assistência”, mais amplo que os fins da convenção n.º 19, mas tributário da mesma no que respeita à reciprocidade que preconizava no tratamento de nacionais e estrangeiros em matéria de acidentes de trabalho. Analisado pelo Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios, foi objecto de um contra-projecto, não tendo chegado, naquele momento, a ser firmado nenhum acordo bilateral nesta matéria. No entanto, a existência destas movimentações, antes da ratificação, como é este caso, ou depois, como é o caso da Checoslováquia³⁸⁶, em Agosto de 1929, da Argentina³⁸⁷, em Maio de 1932, da Bélgica³⁸⁸, em Março de 1934, no sentido de se celebrarem convenções bilaterais em complemento da convenção n.º 19, mostram a importância concedida à igualdade de tratamento de trabalhadores nesta época.

Estando a legislação portuguesa de acordo com os princípios da convenção n.º 19, o processo de ratificação, como dissemos, foi rápido. O primeiro relatório³⁸⁹ enviado pelo Governo português quanto ao cumprimento das obrigações decorrentes da ratificação reporta-se ao ano de 1931. Para além da legislação aplicável e da explicação sobre o regime português nesta matéria, o relatório sublinha que existe o princípio da igualdade absoluta de tratamento entre nacionais e estrangeiros e que o ordenamento português concede até

385 MNE/AHD – Pasta A1 – 22 (53).

386 MNE/AHD – Pasta A1 – 22 (53) – nota verbal da Legação da República Checoslovaca em Lisboa datada de 19/8/1929 dirigida à Secretaria-geral dos Serviços Portugueses da Sociedade das Nações.

387 MNE/AHD – Pasta A1 – 22 (53) – ofício da Legação de Portugal em Buenos Aires, datado de 14 de Maio de 1932, dirigido ao Ministro dos Negócios Estrangeiros.

388 MNE/AHD – 3º Piso, A1 – 2 (52) – ofício da Legação da Bélgica dirigido ao MNE, datado de 27 de Março de 1934 e resposta, de 6 de Abril seguinte.

389 MNE/AHD – 3º piso, A1, 16 – A, Pasta 69 - contém todos os relatórios enviados ao abrigo do artigo 408 (convenções ratificadas), até 1940.

uma situação de privilégio aos operários estrangeiros que se ausentem após o sinistro face aos nacionais, que, ausentando-se perderiam o direito às indemnizações. (cf. artigo 24 do decreto n.º 5 637, de 10 de Maio de 1919, que sintetizámos no intróito a este ponto).

A Comissão de Peritos, porém, analisado o primeiro relatório enviado, observa³⁹⁰ que a disposição legal prevendo que “os representantes estrangeiros dum operário estrangeiro não receberão indemnizações algumas se não residirem em território português na ocasião do desastre” estabelece um tratamento desigual, porquanto “o mesmo decreto não estipula nenhuma condição de residência em Portugal para os herdeiros de um operário português”. A Comissão sugere pedir esclarecimentos ao Governo português sobre este ponto.

O Governo português informou³⁹¹ o BIT que “sempre entendera e interpretara a lei nacional como estando inteiramente de acordo com a doutrina da convenção”. No entanto, em face das dúvidas suscitadas, fez publicar o decreto n.º 20 192, de 10 de Agosto de 1931, do seguinte teor:

“Art.º 1º Os herdeiros e representantes dos operários e empregados estrangeiros vítimas de um desastre de trabalho, ocorrido em Portugal, terão direito às pensões estabelecidas por lei, mesmo quando residam fora do território português, se igual tratamento for concedido aos operários portugueses pela legislação dos países da naturalidade dos sinistrados.

Art.º 2º Os operários ou empregados estrangeiros vítimas de um desastre no trabalho, ou os seus representantes, quando se ausentem do território português não perderão o direito às pensões que estiverem recebendo se a legislação dos países de que forem naturais conceder igual tratamento aos operários e empregados portugueses ou seus representantes.

Art.º 3º A forma de efectuar os pagamentos que em virtude do disposto no artigo anterior tiverem de ser efectuados no estrangeiro pelo Governo, patrões ou companhias de seguros portuguesas, será regulada por meio de acordos entre o Governo português e os outros governos interessados.”

Desta legislação se dá conta no relatório seguinte, referente ao ano de 1932, concluindo o Governo que “se verifica não haver condição alguma de residência, como preconiza a convenção”, pelo que a legislação portuguesa, após o decreto n.º 20 192, estava em “acordo absoluto com o disposto na convenção, que se aplica e cumpre integralmente” e que não tinha sido, até então, “celebrado nenhum acordo entre Portugal e qualquer outro membro da OIT.”

390 MNE/AHD – Pasta 71, ano de 1931.

391 MNE/AHD – Pasta 71, ano 1931. Ofício do MNE dirigido ao Chefe da Chancelaria Portuguesa junto da Sociedade das Nações, datado de 12 de Maio de 1931.

A Comissão de Peritos manifestou a sua satisfação³⁹² perante o acolhimento da observação feita anteriormente, no relatório apresentado quanto ao ano de 1931, facto que o Governo sublinha, por sua vez, no relatório do ano de 1933. Os documentos seguintes, apresentados pelo Governo português limitam-se a transcrever os primeiros relatórios, uma vez que não houve alterações legais, ou outras, a registar.

O quadro legal altera-se com a publicação da lei n.º 1942, de 27 de Julho de 1936, sobre acidentes de trabalho (cf. ponto sobre segurança social). As normas que dão cumprimento às obrigações da convenção são agora os artigos n.ºs 3 e 30 que determinam:

“Artº 3 Os estrangeiros que sejam vítimas de um acidente de trabalho ocorrido em território português, seus herdeiros e representantes, gozam dos direitos atribuídos nesta lei aos portugueses, mesmo quando residam fora de Portugal, se a legislação do respectivo país conceder a estes igual tratamento.

Art.º 30 Quando os sinistrados forem estrangeiros, conservarão o direito às indemnizações que estiverem recebendo, se a legislação dos países de que forem naturais conceder igual tratamento aos trabalhadores portugueses.

§ Único. A forma de efectuar estes pagamentos será regulada por meio de acordos entre o Governo português e os outros governos interessados.”

Esta legislação é complementada pelo decreto n.º 27 649 de 12 de Abril de 1937, que veio regulamentar a lei n.º 1942. O novo quadro legal, que se manteria até 1971, foi comunicado à OIT nos relatórios dos anos de 1937 e 1938, que sublinhavam a adequação da legislação nacional às obrigações decorrentes da ratificação da convenção n.º 19.

Os relatórios sobre esta convenção são muito pobres em informação. O documento³⁹³ que se refere ao período de 1940/1945, o primeiro a seguir à interrupção motivada pela II Guerra Mundial, informa sobre a legislação vigente, já referida, e menciona as entidades responsáveis pelo sistema, a saber: a aplicação da legislação está confiada aos tribunais do trabalho e a fiscalização à Inspecção de Seguros, no que respeita à transferência e caucionamento da responsabilidade patronal; à Direcção-geral de Saúde no que respeita ao aspecto sanitário; ao Ministro das Obras Públicas quanto à segurança dos locais de trabalho e ao Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência em tudo o que relaciona com o aspecto social e cumprimento da restante legislação.

392 MNE/AHD – Pasta 71, ano de 1932. Ofício do Director do BIT dirigido à Secretaria-Geral dos Serviços Portugueses da Sociedade das Nações, datado de 24/3/1932.

393 MTSS/Arquivo OIT – Pasta referente à convenção n.º 19. Contém todos os relatórios a partir de 1940 até ao presente.

A informação prestada neste relatório repete-se sucessivamente pelos seguintes, por vezes de forma lacónica, outras mais circunstanciada. Com o objectivo de definir o universo potencial das pessoas abrangíveis pelas regras da convenção n.º 19 e das normas nacionais que lhe davam cumprimento, a partir do relatório de 1946/47, passa a constar informação de ordem estatística sobre o número de estrangeiros a trabalhar em Portugal, que subiu progressivamente ao longo das décadas seguintes. Esta informação não é constante em todos os relatórios e os dados fornecidos divergem. Apresentam-se em nota os valores indicados.³⁹⁴

À semelhança do que ocorre noutras convenções, no relatório de 1961/63, o Governo dá indicação das decisões judiciais proferidas e autos levantados pela Inspecção do Trabalho, sobre as matérias da Convenção, que, no caso deste biénio, foram 22 decisões judiciais e 19 autos. Esta informação volta a ser dada no documento referente ao biénio 1970/71, tendo sido proferidas 35 decisões judiciais sobre a matéria.

Quanto a esta Convenção, só houve intervenções da Comissão de Peritos a partir de anos 1964, todas relacionadas com a especificação das condições de reciprocidade. Em 1964 e 1966, ainda sob o regime jurídico de 1936, a Comissão apresenta dois pedidos directos³⁹⁵ notando que, perante a lei portuguesa, a mera ratificação por parte de um país estrangeiro não chega para assegurar a aplicação automática do princípio da reciprocidade, sendo

394 A informação é a seguinte quanto a autorizações de trabalho concedidas: 1946/47 – Anexo em falta; 1947/48 – Quadro com total de estrangeiros autorizados a trabalhar em Portugal (1700), suas nacionalidades e indicação de que exercerão funções em cerca de 85 profissões; 1948/49 – Quadro idêntico, total de 1692 estrangeiros, com suas nacionalidades e identificação da lista de profissões exercidas, num total de 28; 1949/50 – Anexo em falta; 1950/51 – Anexo em falta; 1951/52 – Quadro detalhado, total de 2153 autorizações concedidas a estrangeiros para trabalhar transitoriamente em Portugal, divididos por funções e profissões e por nacionalidade; total de 1962 autorizações concedidas para trabalho com carácter permanente, também dividido pelos mesmos critérios; 1953/54 – Quadro, total de 1 186 autorizações concedidas para trabalho permanente, divididas por funções e profissões e nacionalidades; 1954/55 – Quadro idêntico ao anterior, total de 2 778 autorizações concedidas; 1955/56 – Quadro com autorizações para trabalho transitório, total de 2 467 e para trabalho permanente, total de 1 297; divididos por funções e profissões e por nacionalidades; 1956/57 – Quadro idêntico ao anterior, total de autorizações provisórias 2 391 e permanentes 1 493; 1958/59 – Quadro idêntico ao anterior, total de autorizações provisórias 2 545 e permanentes 1 928; 1960 (1/7) a 1961 (30/6) quadro com o número de autorizações permanentes de trabalho em Portugal, num total de 1 456, discriminado de acordo com as funções e profissões e as nacionalidades dos trabalhadores; 1961/63 – quadro idêntico, total de autorizações de trabalho concedidas 3 155; 1963/65 – 3 220 autorizações, discriminadas por profissões e nacionalidades; 1966 – 4 050 autorizações, com a referência de que não contempla os trabalhadores espanhóis, porque o exercício de actividade profissional no nosso país não carecia de autorização; 1967 – 4 970; 1968 – 5 674; 1969 – 5 491; 1970 – 4 924; 1971 – 5 028; 1972 – 4 597; 1973 – 4 558.

395 MTSS/Arquivo OIT – Pasta observações e pedidos directos, convenção n.º 19.

necessário que o referido país atribua efectivamente o mesmo tratamento aos trabalhadores portugueses em circunstâncias idênticas, ao contrário do que preconiza a convenção.

Entretanto, a alteração do quadro legal de 1936/37 iniciara-se com a publicação da lei n.º 2 127, de 3 de Agosto de 1965, sobre acidentes de trabalho, mas que apenas entraria em vigor quando fosse regulamentada. Tendo sido dado conhecimento do texto da nova lei, através do relatório referente aos anos de 1963/65, documento em que o Governo afirmava que o princípio da reciprocidade era garantido aos estrangeiros desde que o respectivo país tivesse ratificado a convenção, houve novo pedido da Comissão de Peritos para esclarecimento, já que tal não resultava do texto da lei. O Governo esclarece que tal princípio seria consagrado expressamente no regulamento de aplicação da lei n.º 2 127, então em preparação. A Comissão volta a insistir através de pedidos apresentados em 1970 e 1971, sublinhando o atraso na publicação do anunciado diploma regulamentador da lei.

Através da publicação do decreto-lei n.º 360/71, de 21 de Agosto, entra finalmente em vigor a lei n.º 2 127, de 3 de Agosto de 1965. Deste facto dá conta o relatório enviado à OIT referente ao biénio de 1970/71, salientando o regime de reciprocidade estabelecido pela nova lei, ao encontro das disposições da Convenção n.º 19. Aliás, o novo regime jurídico, segundo refere o Governo, vai para além dessas normas internacionais, ao obrigar à igualdade de tratamento para os trabalhadores de outros países, mesmo que não hajam ratificado a Convenção, desde que neles se conceda aos trabalhadores portugueses o mesmo tratamento dado aos respectivos nacionais.

O Governo informa ainda a OIT, no mesmo relatório, que, pela lei n.º 3/71, de 23 de Agosto, foram alteradas várias disposições da Constituição de 1933, passando a vigorar como direito interno as normas de direito internacional, desde que constando de tratado ou outro acto aprovado pela Assembleia Nacional e devidamente publicadas. Neste quadro, o entendimento do Governo, expresso neste e noutros documentos, a propósito de várias convenções, é que a partir desta alteração constitucional, as normas da OIT valem internamente, prevalecendo mesmo em caso de eventual incompatibilidade, o que dispensaria a sua transposição para a legislação nacional.

No ano de 1973, nova intervenção da Comissão de Peritos, referindo que no texto do decreto regulamentador está ausente o princípio da igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros provenientes de país tendo ratificado a convenção, só se conferindo tal

reciprocidade no caso de verificação efectiva de igualdade de tratamento aos trabalhadores portugueses na mesma situação. Perante a observação do Governo quanto à prevalência das normas internacionais no direito interno, através da referida alteração constitucional, a Comissão insiste:

“Há que recordar, a este propósito, que, mesmo nos casos em que a ratificação confere a uma convenção força de lei nacional, é necessário, para assegurar a sua plena e efectiva aplicação no plano nacional, tornar as medidas adequadas para dar conhecimento ao todos os interessados (nomeadamente empregadores, trabalhadores e seus herdeiros, seguradoras, serviços de inspecção e administração do trabalho, tribunais) de que modo as disposições da convenção são incorporados na legislação nacional (...). A Comissão ficaria muito grata ao Governo de tomar as medidas necessárias para dar conhecimento a todos os interessados a modo como a convenção afecta a aplicação da legislação.”

A ausência de resposta a este pedido e de envio do relatório do ano de 1973, levaria a Comissão a insistir, através de novo pedido directo, no ano de 1974.

Embora não tenham alterado as regras sobre a igualdade de tratamento de estrangeiros, registe-se a publicação da lei n.º 4/72, de 30 de Maio, que promulgou as bases sobre emprego dos trabalhadores estrangeiros, regulamentada pelo decreto-lei n.º 303/72, de 14 de Agosto, normativos que foram comunicados à OIT no relatório do período de 1971 a 1974.

Ao longo dos anos 1960, o Governo aproveita a oportunidade do envio dos relatórios para indicar os Acordos bilaterais celebrados com outros países. Trata-se de instrumentos que, como refere o Governo (cf. relatório de 1963/65), vão para além do quadro legal vigente, mas que, abrangendo diversas matérias laborais, entre as quais os acidentes de trabalho, concretizam na prática as disposições da Convenção no que se refere a alguns países. É de assinalar a importância deste movimento, que acompanha a maciça emigração portuguesa nos anos sessenta, e a coincidência entre os países que celebram acordos com Portugal e os destinatários desta emigração: França, Alemanha, Luxemburgo (cf. relatório 1963/65), Argentina e Países Baixos (cf. relatório de 1965/67), Espanha, Bélgica, Brasil (cf. relatório de 1967/70). Ao fazer um balanço da aplicação da igualdade de tratamento, em matéria de acidentes de trabalho, o Governo, no relatório de 1971/74, refere mesmo que, para além das obrigações decorrentes da convenção n.º 19, o facto de existirem muito acordos bilaterais, permite que a “generalidade dos trabalhadores estrangeiros esteja equiparada aos nacionais”.

Convenções não ratificadas: as convenções n.ºs 48 (1935) e 118 (1962).

Sobre a convenção n.º 48 (1935) não dispomos de qualquer informação ou relatório. No entanto, sendo um instrumento internacional não dissociável dos outros dos anos 1930 que consagravam o direito aos seguros de invalidez, velhice e sobrevivência, uma vez que preconizava a sua conservação pelos estrangeiros, é claro que a sua ratificação não poderia ser considerada pelo Governo português, tal como vimos no ponto anterior sobre segurança social. Se o direito a estes seguros não existia, ou apenas exiguamente era concedido aos trabalhadores nacionais, de que modo poderia ser prevista a sua conservação aos estrangeiros no país?

A convenção n.º 118 (1962) prevê a igualdade de tratamento para os trabalhadores estrangeiros nos vários ramos da segurança social, devendo ser lida à luz da convenção n.º 102 (1952), que estabelece as suas normas mínimas. Da impossibilidade de ratificação da convenção n.º 102, que analisámos no ponto anterior, decorre a impossibilidade da convenção n.º 118: não se poderia consagrar a igualdade de tratamento a estrangeiros para direitos que os nacionais não tinham, ou tinham-nos muito imperfeitamente. Quanto a esta convenção temos um relatório³⁹⁶, elaborado relativamente ao período que terminou em 31 de Dezembro de 1967, mas que apenas refere que “em virtude de não ser possível aplicar certos princípios da convenção a todo o território português, especialmente a algumas províncias ultramarinas, considera-se desaconselhável para já a sua ratificação”, o que corresponde exactamente ao texto do relatório idêntico feito a propósito da convenção n.º 102.

6.4. Conclusões

Uma análise de conteúdo das intervenções dos representantes portugueses nas conferências internacionais do trabalho ao longo do Estado Novo conduzir-nos-ia a dois grandes temas: a questão colonial, e tudo quanto com ela se relaciona em matéria social e laboral, e a segurança social, nela cabendo as quatro categorias que acabámos de considerar. Na verdade, as referências sobre acidentes de trabalho e doenças profissionais, sobre cuidados médicos e indemnização na doença, sobre velhice, invalidez e sobrevivência e, finalmente, sobre desemprego são muito abundantes nos discursos consultados, o que revela a importância dada pelo Governo português a estes temas aquando da participação nas conferên-

396 MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenções não ratificadas – convenção n.º 118.

cias anuais, momentos privilegiados de exposição da realidade nacional, de construção de uma identidade para o exterior e de comunicação com a OIT.

Na visão que dá de si mesmo, o país vive numa pacífica paz social, assente numa colaboração entre Estado, patrões e trabalhadores, em que a luta de classes foi eliminada, em prol do bem comum. Para tanto, há que prevenir os acidentes da vida do cidadão que trabalha, previsíveis ou não. No caso dos acidentes de trabalho e doenças profissionais a responsabilidade é patronal, que a poderá (ou deverá) transferir para entidades seguradoras, quer pela legislação de 1936, quer pela que a revoga, dos anos 1960, que entraria em vigor apenas em 1971. A ratificação das convenções n.ºs 17 e 18 ocorrera ainda antes do Estado Novo, mas a legislação que definiu vai ao encontro daquelas normas internacionais. A colocação da cobertura destes riscos fora do esquema previdencial não permitiria a ratificação, nessa parte, da convenção n.º 102, mas garantiria a observância das normas das convenções iniciais sobre acidentes de trabalho e doenças profissionais que o país ratificou, em 1929, ainda durante a Ditadura militar.

No caso dos cuidados médicos e indemnização na doença e velhice, invalidez e sobrevivência, o país não ratificou nenhuma das convenções da OIT existentes sobre a matéria. Não poderia tê-lo feito porque o exíguo grau de cobertura alcançada pela previdência corporativa não permitia condições de ratificação, sob pena de incumprimento à partida. Apenas com a reforma da previdência de 1962, e sua concretização ao longo dessa década, o país metropolitano poderia vir a ratificar as normas da OIT, designadamente a convenção n.º 102 (1952), sobre normas mínimas de segurança social. No entanto, a impossibilidade de extensão dos benefícios aos territórios ultramarinos limitou a ratificação, o que deve ser compreendido à luz do severo escrutínio internacional a que o país estava sujeito na altura, por causa da questão colonial.

Já quanto ao risco de desemprego, não havia qualquer hipótese de ratificação, porquanto, embora houvesse previsão legal de subsídio por desemprego involuntário, nunca chegou a existir regulamentação para o mesmo, não tendo passado de uma intenção até 1974.

O ponto sobre os trabalhadores migrantes deve ser lido a par do ponto sobre segurança social, não se podendo dissociar a questão da “igualdade de tratamento” dos cidadãos estrangeiros do tratamento dado aos cidadãos nacionais. A ratificação da convenção n.º 19, sobre igualdade de tratamento em matéria de acidentes de trabalho só foi possível porque

foi ratificada a convenção n.º 17 sobre acidentes de trabalho, cujos destinatários eram os trabalhadores nacionais. A não ratificação das outras convenções prevendo a igualdade de tratamento é também indissociável da não ratificação das normas que previam os mesmos direitos para os cidadãos nacionais.

A evolução das migrações nos anos 1960, e no caso português, o imenso fluxo migratório, em particular para a Europa, explicam a existência de diversos acordos bilaterais em matéria de segurança social. Estes instrumentos permitiram uma reciprocidade casuística entre nacionais e estrangeiros dos países que os celebraram, que se desenhava para além do funcionamento da OIT e da ratificação das suas convenções.

Entre o país dos anos 1930 e o do final dos anos 1960 muito se alterou. Embora lentos, muitos passos foram dados no sentido de um Estado-Providência. Contudo, e sem pôr em causa a influência que o pensamento e as práticas da OIT tiveram no ordenamento jurídico e na vivência laboral do país, a verdade é que a evolução que experimentámos no sentido de uma maior protecção dos trabalhadores face aos diversos acidentes da vida, não foi suficiente para ter sido considerada a possibilidade de ratificação, e subsequente cumprimento, das convenções da Organização.

Capítulo 7 - Emprego e redução da pobreza

7.1. Introdução

O quarto grande tema da OIT designa-se “emprego e pobreza” e inclui dois subtemas, a administração e inspecção do trabalho e o emprego propriamente dito. As matérias por eles abrangidas até 1974, data limite do nosso estudo, são de cariz instrumental ou adjectivo, não podendo comparar-se às demais que foram analisadas anteriormente.

Entre 1919 e 1974, a OIT aprovou 10 convenções desta natureza, que correspondem a pouco mais de 10% do total de convenções de interesse genérico.

Destas, Portugal ratificou duas convenções, conforme quadro seguinte.

Convenções na área do emprego e pobreza

TEMA	N.º	DATA	ASSUNTO	DATA REGISTO
Administração e inspecção do trabalho	21	1926	Inspecção de emigrantes	
	63	1938	Estatísticas dos salários e das horas extraordinárias	
	81	1947	Inspecção do trabalho	2/12/1962 (175)
	129	1969	Inspecção do trabalho na agricultura	
Emprego	2	1919	Desemprego	
	34	1933	Agências de colocação pagas	
	88	1948	Organização do serviço de emprego	6/23/1972 (287)
	96	1949	Agências de colocação pagas	
	122	1964	Política de emprego	

Quadro 4

No presente quadro são apresentadas em fundo cinza as convenções ratificadas por Portugal, assinalando-se a data do respectivo registo e o tempo de dilação, em número de meses, entre a aprovação da convenção pela OIT e a sua ratificação.

7.2. Emprego

Neste ponto iremos analisar a acção da OIT em matéria de Emprego e a sua repercussão em Portugal, deixando de lado as estratégias de reparação do desemprego, que vimos na parte sobre a Protecção social.

Ter trabalho e dele obter um rendimento suficiente são elementos centrais para o bem-estar dos indivíduos, essenciais para a construção do sentimento de pertença à sociedade onde vivem. O não encontrar um trabalho, por sua vez, é um estigma que atinge o próprio e sua família, não só pelas dificuldades económicas que acarreta, como pela humilhação, danos psicológicos e possível exclusão social. Por estas razões, a prevenção ou a luta contra o desemprego foram, desde sempre, uma prioridade para os sindicatos. Do ponto de vista da sociedade, uma elevada taxa de desemprego significa desperdiçar recursos humanos e produção de bens e serviços e pode causar agitação política e social (Rodgers *et alii*, 2009, p. 191), o que determina a criação de estratégias de iniciativa pública de intervenção no mercado de trabalho.

Em Portugal, datam ainda do século XIX as primeiras tentativas estatais de regulação do mercado de trabalho, sob a forma de criação de bolsas de trabalho³⁹⁷, com vista à protecção dos trabalhadores desempregados. Estas bolsas visavam facilitar a colocação gratuita aos operários desocupados, “livrando-os assim dos frequentes e criminosos abusos praticados pelas agências particulares de colocação” (Ulrich, 1906, p. 290). Contudo, estas bolsas não passaram da letra da lei:

“Possui a nossa legislação diplomas completos e aperfeiçoados sobre bolsas de trabalho. Infelizmente nunca foram, porém, aplicados e ainda hoje são desconhecidos em Portugal tão úteis institutos. [...] Consignemos pois o nosso voto sincero, por que deixem de ser letra morta o Decreto e o Regulamento de 1893” (Ulrich, 1906, p. 291).

Já depois da implantação da República, em 27 de Julho de 1912 é publicado um decreto que cria em Lisboa uma Agência Oficial de Trabalho e regula os respectivos serviços. Esta Agência era um antepassado do serviço público de emprego, sendo “destinada a promover a colocação de empregados, operários, aprendizes, serviçais e quaisquer assalariados, no serviço de patrões, ou empresas, pondo em relação os que pedem trabalho e os que carecem de trabalhadores e dando-lhes, mutuamente, informações que interessem a essas

397 Decreto de 1/12/1892; decreto de 9/3/1893; decreto e regulamento de 25/5/1893.

transacções ou contratos de trabalho”. Num articulado de apenas 16 pontos emergem muitos dos princípios ainda hoje em vigor: a recolha, organização e publicitação das ofertas de trabalho; o sigilo quanto aos dados pessoais; o direito à privacidade no atendimento – “haverá um compartimento [...] ao qual corresponda um postigo [...] para uso dos clientes que queiram tratar isoladamente dos seus negócios”; a gratuidade dos serviços; etc.

Esta Agência não chegou porém a funcionar, como se infere da publicação da lei n.º 111, de 17 de Fevereiro de 1914, que institui uma Bolsa de Trabalho, em Lisboa. Na verdade, não se refere a existência de nenhum organismo anterior, menciona-se a instalação da Bolsa e revoga-se a legislação de 1912. Esta lei determina ainda a organização de uma estatística geral do operariado em Lisboa e por cada profissão em especial, cometendo às associações de classe, legalmente constituídas, a responsabilidade de fornecer informações para a mesma.

Em 1916 é criado o Ministério do Trabalho e Previdência Social. Do conjunto de legislação social publicado no seu âmbito, em 10 de Maio de 1919, há a destacar, quanto ao tema em análise, os decretos n.ºs 5639 e 5649, sobre a organização das bolsas sociais de trabalho e do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral. No preâmbulo do primeiro diz-se que as bolsas “serão os modernos templos do direito e da educação das populações activas, para as orientar, instruir e guiar perante a fase social emancipadora que se está esboçando em toda a Humanidade, sem ódios, sem lutas violentas para a conquista das aspirações generosas que a justiça assegura aos que, num trabalho constante, dão o seu mais poderoso concurso para a criação de todas as fontes de riqueza”. No seu artigo 2.º enumeram-se os fins, de que se destacam “facilitar as colocações” e “promover a realização de cursos nocturnos para os salarizados analfabetos e auxiliar a criação de todas as iniciativas de educação profissional”, constituindo, assim, uma das primeiras abordagens ao serviço público de emprego. Quanto ao Instituto, tinha a seu cargo, entre outros, a execução das bolsas sociais de trabalho e os serviços estatísticos.

O Ministério do Trabalho é extinto³⁹⁸ em 1925, por decreto, que caracteriza a sua existência como “atrilhada, desordenada e estéril”. No preâmbulo traça-se a evolução do organismo, definem-se os principais momentos e faz-se um balanço pouco animador: se houve matérias em que se avançou, “a par disto, (...) onde estão os efeitos do decreto n.º 5 639 sobre

398 Decreto n.º 11 287, de 25/11.

as Bolsas Sociais do Trabalho? (...) Ter-se-á feito qualquer estudo, propaganda, tentativa sequer, para reduzir os conflitos entre as classes, para as orientar num sentido cooperativista, o único social e politicamente defendido em todo o mundo?” E conclui-se: “tudo aconselha a extinção do Ministério do Trabalho” (cf. Rodrigues, 2008, p. 110).

Embora objecto de diversas iniciativas legislativas, a verdade é que não houve em Portugal, até aos primórdios do Estado Novo, qualquer concretização em matéria da intervenção pública na regulação do mercado de trabalho.

7.2.1. A OIT e as questões do Emprego

Desde a sua criação, a OIT consagrou uma parte importante dos seus trabalhos às questões do emprego. No Preâmbulo da Constituição inicial, de 1919, a luta contra o desemprego é apontada como uma das missões da Organização. A segunda convenção adoptada, também em 1919, trata do desemprego e solicita aos Estados membros a criação de agências públicas e gratuitas de colocação de desempregados, bem como a comunicação à OIT de estatísticas e informações sobre as medidas adoptadas para lutar contra o desemprego, sobre a criação das referidas agências públicas de emprego e a instauração de sistemas de seguro contra o desemprego (Rodgers *et alii*, 2009, p. 192).

O trabalho desenvolvido pela OIT ao longo dos anos 1920 é muito significativo. Por um lado, versou vários assuntos, sem constrangimentos relacionados com uma visão actual mais estreita sobre o papel e as competências da OIT, indo das políticas nacionais para a redução do desemprego, como seja o aumento de despesa em trabalhos públicos, à criação de seguros contra o desemprego. Por outro lado, os trabalhos eram pioneiros do ponto de vista dos conhecimentos técnicos da época, assentes no sistema de estatísticas do trabalho elaborado pelo BIT e forneciam um fluxo de relatórios sobre as questões do emprego, sendo publicados diversos artigos de peritos sobre a matéria na Revista Internacional do Trabalho. Por outro lado ainda, os trabalhos estavam na vanguarda do pensamento progressista sobre as políticas económicas e sociais da altura, sendo orientados pelo objectivo fundamental da OIT que era alcançar a justiça social (Rodgers *et alii*, 2009, p. 193).

Na transição para os anos 1930, a natureza dos trabalhos da OIT não se alterou. Todavia, a enorme pressão exercida pela Grande Depressão, que se iniciou em 1929, e o desemprego maciço que se lhe seguiu, mostraram que os mecanismos tradicionais de luta contra

o desemprego – assentes nos seguros e nos trabalhos públicos a nível local – não eram suficientes para o combate a travar. Os trabalhos anteriormente desenvolvidos pela OIT sobre as políticas monetárias nacionais e internacionais, bem como as investigações sobre as políticas macroeconómicas que permitem lutar contra os efeitos cíclicos da economia, foram de grande utilidade face às dificuldades no início da década de 1930. Além dos artigos da *Revista Internacional do Trabalho*, que foram um motor de reflexão, houve relatórios produzidos por comissões *ad hoc*, que, em conjunto, contribuíram para a adopção pela Conferência internacional do trabalho de 1932 de uma resolução que propunha um programa global de acções internacionais concertadas sobre as políticas monetárias, comerciais e de trabalhos públicos para ultrapassar a Grande Depressão.

A tónica posta nos trabalhos públicos para fazer face ao desemprego maciço correspondia às ideias progressistas da época sobre as políticas socioeconómicas, assentes nas doutrinas keynesianas, que fundamentaram também a política do *New Deal* de Roosevelt e todas aquelas que a repercutiram nos outros países, inaugurando uma nova era nas relações entre a política e a economia. Ao longo da década de 1930, por outro lado, o subir de tom da tensão internacional determinou uma corrida aos armamentos, com um enorme incremento da indústria respectiva, o que permitiu reabsorver também muita mão-de-obra excedentária.

Ao longo das décadas de 1920-1930, a relevância do papel da OIT é significativa não só quanto à reflexão sobre o emprego e a estratégias de combate ao desemprego, do ponto de vista prático, mas também quanto à conceptualização do problema do desemprego. Na verdade, o desemprego aparece no contexto da revolução industrial, associado à transição do trabalho rural para o trabalho urbano e muitas vezes entendido como resultado das limitações e da falta de vontade de trabalhar dos próprios desempregados. Em 1919, fruto também dos trabalhos dos sindicatos e dos pensadores sociais progressistas, esta visão é substituída por outra, no âmbito da OIT, que reconhece factores sazonais, ciclos comerciais ou de actividade, fricções e ineficácias do mercado de trabalho como estando na origem do desemprego, o que impunha a intervenção do Estado para regulação do mercado de trabalho, como o mostra o teor da convenção n.º 2 a que já aludimos. No final dos anos 1930, a visão sobre a responsabilidade dos governos aprofundou-se. Passa-se de uma lógica de intervenção reparadora, após o aparecimento do desemprego, assente na convicção da auto-regulação dos mercados, para uma lógica preventiva, em que o Estado deve

assumir um papel de intervenção através de políticas macroeconómicas, assentes na visão keynesiana. Esta visão trouxe consigo a noção de pleno emprego e a responsabilidade do Estado na sua prossecução.

Na década de 1940 houve menos investigação e difusão de políticas sobre o emprego por parte da OIT do que nas décadas anteriores, o que ficou a dever-se à guerra propriamente dita, mas também aos esforços que a Organização desenvolveu na preparação para o novo papel que iria assumir no termo do conflito. A adopção da Declaração de Filadélfia em Maio de 1944 faz parte desse esforço, redefinindo o mandato da OIT para o pós-guerra. De sublinhar a inclusão do objectivo do pleno emprego neste texto [ponto III, alínea a)], que viria a integrar a Constituição da OIT em 1946. Nesta sequência, em 1948, é aprovada a convenção n.º 88, referente à organização do serviço público de emprego, que define como sua missão essencial a organização do mercado de trabalho, como parte integrante do programa nacional para assegurar o pleno emprego, em articulação com os parceiros sociais.

Imediatamente após a guerra não há grandes investigações ou contributos por parte da OIT dignos de registo. Esta situação deve-se à nova conjuntura de governação mundial – a OIT agora era uma agência especializada da ONU e as instituições emergentes de *Bretton Woods* tinham recebido a responsabilidade principal em matéria de políticas económicas e financeiras internacionais. Ainda que o mandato de Filadélfia se tenha alargado ao nível do impacto social das políticas económicas e financeiras, este papel não era muito importante, nem bem definido no contexto da nova arquitectura da governação mundial, o que limitou a actuação da Organização em matéria de emprego (Rodgers *et alii*, 2009, p. 200).

Nas décadas seguintes, 1950-1960, a ONU assume um papel principal quanto às políticas de pleno emprego nos países industrializados e às questões relacionadas com o emprego e o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. A OIT concentrava-se em missões de aconselhamento e de assistência técnica, visando questões menos amplas como o aumento da produtividade da mão-de-obra e do capital, nas economias menos desenvolvidas, o que significou uma diminuição do seu peso e importância estratégicos face relativamente ao período anterior à II Guerra Mundial.

Este quadro altera-se com o processo generalizado de descolonização e a adesão à OIT da maioria dos novos países. A Organização começa a debruçar-se sobre os problemas económicos e sociais dos países em desenvolvimento e as questões centrais do emprego

e pobreza, preparando o terreno para o lançamento do Programa mundial para o emprego em 1969, que teria enorme importância para as políticas de desenvolvimento e de emprego nos anos 1970.

A convenção n.º 122, adoptada em 1964, sobre política de emprego, solicita a todos os Estados ratificantes a formulação de políticas com vista ao pleno emprego, produtivo e escolhido livremente, e a consulta dos parceiros sociais em todo o processo. Pretender o pleno emprego, numa dimensão quantitativa, mas também qualitativa e exigir dos países a adopção de medidas apropriadas a este objectivo, era muito ambicioso no contexto da época. Esta convenção constitui um marco por várias razões – na medida em que formaliza o compromisso da OIT perante o objectivo do pleno emprego; cria um quadro jurídico de referência através do qual os órgãos da OIT podem agir e implica um enriquecimento do conceito de pleno emprego, que passa agora a dever ser livremente escolhido e objecto de consenso com os parceiros sociais (Moura, 1986, p. 278; Rodgers *et alii*, 2009, p. 206).

A par da preparação do Programa mundial, que surgiria em 1969, ao longo dos anos 1960 a OIT desenvolveu importantes projectos de cooperação técnica e de aconselhamento em questões de planificação da mão-de-obra, de formação profissional e de aumento de produtividade.

O Director-geral do BIT, David Morse, considerava como o grande objectivo do Programa mundial para o emprego a inversão da tendência do crescimento constante da massa de camponeses e habitantes dos bairros de lata que continuavam à margem do desenvolvimento (Morse, 1968, p. 562). Para tanto seria necessário proporcionar as qualificações necessárias para que as pessoas acedam a um trabalho produtivo; acelerar o desenvolvimento rural e os processos de industrialização e o comércio internacional; envolver a comunidade mundial, já que o Programa não poderia dar frutos sem a ajuda dos países desenvolvidos.

Na reflexão feita por Eddy Lee a propósito da comemoração dos 90 anos da OIT, o lançamento deste Programa mundial traça uma fronteira, por várias razões. Por um lado, era a primeira vez que a OIT se interessava formalmente pelos problemas da redução da pobreza nos países em desenvolvimento; por outro, a adopção deste objectivo determinava o alargamento do alcance dos trabalhos da OIT sobre questões essenciais de estratégia global de desenvolvimento; por fim, a definição do Programa implicava um reajuste dos valores

essenciais da OIT – o objectivo último de qualquer política económica passa a ser a prossecução de objectivos sociais. O Programa constitui também o reencontrar de um papel claro para a OIT – após duas décadas de hesitações quanto à sua vocação face à conjuntura surgida no pós-guerra, a Organização projecta-se para o futuro e afirma-se na sua identidade e missão (Rodgers *et alii*, 2009, p. 208).

Vejamos agora, em breve síntese, o que preconizam as convenções adoptadas pela OIT em matéria de emprego, entre 1919 e 1974:

N.º 2 – Desemprego – 1919

Prevê a criação de um sistema de agências públicas de colocação gratuitas. Determina o envio, pelos Estados ratificantes, de estatísticas e informações sobre as medidas adoptadas na luta contra o desemprego, sobre a criação das referidas agências públicas para o emprego e a instauração de sistemas de seguro contra o desemprego.

N.º 34 – Agências de colocação pagas – 1933

Estabelece regras para a eliminação progressiva das agências de colocação pagas e condiciona a sua actividade, bem como das que funcionam com carácter gratuito, a controlo por parte das autoridades administrativas.

N.º 88 – Organização do serviço de emprego – 1948

Prevê que cada membro da OIT deverá manter um serviço público e gratuito de emprego. A função deste serviço será realizar, em cooperação, se for caso disso, com outros organismos públicos e privados interessados a melhor organização possível do mercado de trabalho como parte integrante do programa nacional tendente a assegurar e manter o pleno emprego, assim como a desenvolver e a utilizar os recursos produtivos.

N.º 96 – Agências de colocação pagas – 1949

Esta Convenção actualiza a anterior, n.º 34 sobre o mesmo tema e é publicada na sequência da Convenção n.º 88 que preconiza a instituição do serviço público de emprego. Determina a supressão progressiva das agências de colocação pagas,

ficando condicionado o seu total desaparecimento à existência do serviço público de emprego. Estabelece formas de controlo administrativo das agências de colocação em funcionamento, independentemente do seu carácter lucrativo ou gratuito.

N.º 122 – Política de emprego – 1964

Esta Convenção prevê a criação de serviços públicos e gratuitos de emprego. Determina que o Estado criará e financiará um serviço público e gratuito de emprego que terá como função garantir a melhor organização possível dum mercado de emprego como parte integrante dum programa para alcançar e manter o pleno emprego e o desenvolvimento e utilização dos recursos produtivos. Determina ainda que o Estado deve consultar os representantes dos trabalhadores e dos empregadores, recorrer aos métodos mais adequados às condições do país e a ter em conta o seu grau de desenvolvimento económico.

7.2.2. Portugal e as questões do Emprego

Como já referimos no intróito, pretendemos analisar neste ponto as questões do Emprego e da sua promoção, deixando de lado o reverso que o Desemprego constitui, bem como as estratégias para a sua reparação, que vimos no ponto sobre Protecção social – Segurança social. Acompanhamos nesta opção a que foi tomada pela OIT na reflexão feita sobre os 90 anos da sua acção.

Das cinco convenções enquadráveis nas matérias de Emprego, Portugal ratificou apenas uma, a convenção n.º 88, sobre a organização do serviço de emprego, tendo demorado 24 anos a fazê-lo. Começaremos por esta convenção, seguindo-se a análise das convenções não ratificadas.

A convenção n.º 88

Aquando da adopção desta convenção, em 1948, estava em pleno funcionamento em Portugal o Comissariado do Desemprego, criado pelo decreto n.º 21 699, de 19 de Setembro de 1932, para resolução da crise do desemprego. Embora previsto, segundo o próprio diploma, para ter uma duração temporária, conforme referimos no ponto sobre o Desemprego incluído no capítulo sobre Segurança social, a verdade é que só viria a ser extinto em

1974, atravessando todo o período do Estado Novo. Na verdade, os mecanismos criados em 1932 não se enquadravam no conceito de serviço público de emprego – a contribuição para o Fundo de Desemprego, de 3% das remunerações pagas aos trabalhadores (1% a liquidar pela entidade patronal e 2% pelos próprios trabalhadores) destinava-se a custear obras ou outras actividades de interesse público, promovidas pelo Estado ou pelos municípios, em que os desempregados eram ocupados.

O sistema instituído, que perdurou até 1974, desempenhava uma função de absorção directa da mão-de-obra disponível e não se confundia nem com a cobertura social generalizada do risco de desemprego involuntário, nem com um sistema público de emprego. Tinha uma outra natureza, consentânea com o pensamento e as práticas do regime corporativo, como vimos no ponto próprio, e teve um papel importante no minorar das consequências sociais do desemprego, num tempo de crises em que o trabalho escasseava.

Em 1949, dois pareceres³⁹⁹ contraditórios elaborados em sede do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência analisam a possibilidade de ratificação da convenção n.º 88. O primeiro⁴⁰⁰, defende que o sistema vigente em Portugal, no âmbito do Comissariado do Desemprego, se enquadra na noção de serviço público de emprego preconizado pela convenção. O segundo⁴⁰¹, bastante mais detalhado, analisa a convenção e o sistema português:

“Parece daqui concluir-se que por este decreto [de 1932, que cria o Comissariado do Desemprego] se teve em atenção o problema do desemprego como crise de momento, achando-se as soluções por ele encontradas dominadas por esta ideia.

Não se pretendeu organizar um serviço de emprego com esse carácter de per si, não estando por isso nele enquadradas as premissas dos vários artigos da convenção n.º 88.

Há de facto princípios comuns que norteiam ambos os diplomas, mas ao passo que pelo decreto que analisamos se pretendeu resolver uma crise temporária de desemprego, a convenção n.º 88 proclama as bases de organização dum serviço público de emprego, com carácter permanente, com o objectivo de resolver os problemas da falta de equilíbrio entre a oferta e a procura de trabalho.

Parecem-me assim distantes os campos de acção dos dois diplomas, e se bem que seja possível encontrar uma aparente semelhança entre certos artigos do decreto e da convenção, o certo é que o problema foi visto à luz de directrizes diferentes.”

399 MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenção n.º 88. Na ausência de menção em contrário, os documentos a seguir analisados pertencem a este arquivo e pasta.

400 Datado de 11/7/1949, não assinado, com indicação das iniciais do autor MCA.

401 Datado de 26/9/1949, subscrito por Maria Manuela de Carvalho.

Conclui o parecer que, apenas quando estiver concluído o estudo sobre o serviço de emprego e “o serviço a que ele disser respeito organizado ou a organizar”, só então é de “verificar a possibilidade de ratificação da convenção.”

Muitos anos se passam sem que exista qualquer evidência de movimentação em torno da ratificação da convenção n.º 88. Na verdade, os documentos seguintes datam de 1972 e são imediatamente anteriores à ratificação. No entanto, as condições que a permitiram foram sendo criadas ao longo dos anos anteriores – em 9 de Dezembro de 1965 fora publicado o decreto-lei n.º 46 731 que criou, na Direcção-geral do Trabalho e Corporações, o Serviço Nacional de Emprego (SNE) e definiu as suas atribuições, tendo este Serviço iniciado a sua actividade em 1967. Pelo decreto n.º 530, de 7 de Novembro de 1970 foram instituídos os Conselhos Consultivos Regionais, preconizados pela convenção e pelo decreto-lei que criou o SNE. Finalmente, o decreto n.º 324/71, de 27 de Julho criou o serviço de emprego nos territórios não metropolitanos.

O processo que viria a dar lugar à instituição do SNE iniciara-se, porém, vários anos antes, com o maior envolvimento das instituições públicas responsáveis nas questões da preparação da mão-de-obra e do mercado de trabalho, de que são exemplo a criação do Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra (FDMO) em 1962, do Instituto de Formação Profissional Acelerada (IFPA) em 1962 e do Centro Nacional de Formação de Monitores em 1965. Por outro lado, a reflexão de estudiosos e de técnicos dos organismos públicos também precedeu a criação do SNE, preparando a sua filosofia e actuação⁴⁰².

Tendo iniciado actividade em 1967, o SNE não cobriu de imediato todo o território nacional metropolitano, nem as províncias ultramarinas, o que constituía um entrave à possível ratificação. Por outro lado, também não se estendeu a todos os sectores das áreas profissionais, “esperando-se o seu alargamento aos restantes na devida oportunidade”, situação que justificou a não ratificação da convenção, tal como se escreve no relatório⁴⁰³ elaborado pelo Governo ao abrigo do art.º 19, referente ao período que terminou em 31 de Dezembro de 1967.

402 Vários artigos podem ser encontrados nas revistas *Estudos Sociais e Corporativos* e *Análise Social* ao longo dos anos 1960 sobre esta matéria. Destaque para um texto da autoria de Nuno Bragança, publicado nesta última revista, em 1964, sobre “O Serviço de Emprego na política de mão-de-obra”, que defende a necessidade de instituição deste serviço, à semelhança do que acontece “na maior parte dos países industrializados” (cf. Bragança, 1964, pp. 214-235).

403 MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenções não ratificadas – relatórios elaborados ao abrigo do art.º 19.

A participação do Director do SNE enquanto conselheiro técnico da delegação portuguesa na Conferência internacional do trabalho, em Junho de 1971, terá acelerado a ratificação da convenção, por via do relatório que nessa sequência elaborou, que instava os serviços a iniciar os procedimentos, recordando que o “grande escolho” a tal ratificação estava ultrapassado com a criação dos serviços de emprego nas províncias ultramarinas em Julho de 1971.

Consultando o Ministro do Ultramar⁴⁰⁴ sobre a oportunidade de ratificação da convenção, o Ministro das Corporações refere o seu entendimento de que estão reunidas condições objectivas para a ratificação e sublinha o “alto significado político de tal acto, como inegável testemunho do nosso país ao Programa Mundial de Emprego, hoje um dos mais salientes capítulos da política internacional do trabalho e a que o BIT atribuiu primeira prioridade.” A resposta veio de imediato⁴⁰⁵, concordante e sugerindo brevidade na proposta, para que fosse incluída a tempo da Conferência internacional do trabalho, que se iniciava em Junho seguinte.

Segue-se a comunicação⁴⁰⁶ do MCPS ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, que, historiando a situação, refere que há condições para a ratificação, que o Ministério do Ultramar está de acordo, e que é convicção “que a ratificação de mais uma Convenção encontraria também em Genebra favorável repercussão política” pelo que propõe a sua ratificação. O processo subsequente foi célere, uma vez que o decreto-lei n.º 174/72, que aprova para ratificação a convenção n.º 88, é publicado a 24 de Maio seguinte.

A entrada em vigor, porém, só ocorreu em 23 de Junho de 1973, doze meses após o registo da ratificação no BIT. Assim, o tempo de vigência da convenção em Portugal, antes da mudança de regime, foi curto e o primeiro relatório enviado data de 1975, reflectindo essencialmente as mudanças políticas ocorridas e a nova orgânica ministerial delas emergente, pelo que exorbita do âmbito temporal deste trabalho. De todas as formas, sublinhe-se que resulta deste primeiro relatório o respeito pelas normas da convenção n.º 88 por parte do serviço público de emprego português, quer antes, quer depois da mudança de regime.

404 Ofício do Ministro das Corporações e Previdência Social, n.º 363, datado de 7/4/1972.

405 Ofício do Ministro do Ultramar, n.º 1306/D/7/4, datado de 22/4/1972.

406 Ofício referência RI – 154, datado de 5/5/1972.

As convenções não ratificadas

Com excepção da que acabámos de analisar, nenhuma outra convenção da OIT sobre matérias de Emprego foi ratificada por Portugal até 25 de Abril de 1974. Estão neste caso as convenções n.ºs 2 (1919), 34 (1933), 96 (1949) e 122 (1964).

No caso da convenção n.º 2, embora do ponto de vista estritamente legal houvesse, em Portugal, condições de ratificação à data da sua adopção, porque a lei previa a criação de bolsas de trabalho, a verdade é que tais entidades não chegaram a existir no quadro do Ministério do Trabalho que as previu, e que por sua vez foi extinto em 1925. Não temos qualquer documentação sobre esta matéria, mas parece claro que a inexistência de um serviço público de emprego, ainda que incipiente, até aos anos 1960, em Portugal, tornariam impossível qualquer tentativa de ratificação da convenção n.º 2 ou, após 1948, da convenção n.º 88, que substituiu a convenção inicial de 1919.

As convenções n.ºs 34 e 96 referem-se ambas às agências de colocação pagas, visando o seu condicionamento, controlo por parte das autoridades públicas e progressiva supressão, no caso da convenção n.º 96 – subsequente à convenção n.º 88 – logo que exista um serviço público de emprego a funcionar. Sobre estas duas convenções não dispomos de quaisquer elementos, mas cremos que a eventual existência de agências de colocação pagas não constituiria um problema significativo para os serviços responsáveis pela administração do trabalho, num país tradicionalmente de mercado de trabalho livre e sem grandes regras ou constrangimentos, o que terá levado a não ter sido sequer equacionada a sua ratificação.

Já quanto à convenção n.º 122 foram elaborados dois relatórios⁴⁰⁷ ao abrigo do artigo 19. O primeiro reporta-se ao período que termina a 31 de Dezembro de 1967, considerando o Governo que é prematura a ratificação:

“Um dos objectivos prosseguidos pela Administração Pública é o do pleno emprego, ao qual se pretende chegar através de medidas que estão a ser tomadas progressivamente. Como, porém, tais medidas ainda não satisfazem plenamente as exigências da Convenção, não deverá por enquanto ser encarada a possibilidade de a ratificar.”

Novo relatório é elaborado, referente ao período que terminou a 30 de Junho de 1971. Trata-se de um longo e detalhado documento sobre a evolução registada em Portugal, durante a década de 1960, relevante para efeito de “dar realização progressiva às disposi-

407 MTSS/Arquivo OIT – Convenções não ratificadas – relatórios elaborados ao abrigo do art.º 19.

ções da convenção n.º 122”. Vejamos a síntese das medidas que corporizam tal evolução, tal como o próprio documento a apresenta:

“1- O alargamento dos meios de acção ao dispor do Serviço Nacional de Emprego para o cabal desempenho das suas funções, aumentando notavelmente as possibilidades:

a) Do estudo do mercado de emprego, de modo que este seja conhecido por forma permanentemente actualizada;

b) b) Orientação dos trabalhadores jovens e adultos para as regiões, sectores ou profissões onde se verifiquem carências. Neste capítulo cabe destacar o arranque de um esforço maior no sentido de uma mais ampla informação profissional; do estudo das profissões e da mobilidade geográfica dos trabalhadores e suas famílias, incluindo subsídios de deslocação e outras facilidades.

2 – Orientação do movimento emigratório segundo as conveniências da política de emprego, onde há a mencionar como realidade importante a criação do Secretariado Nacional de Emigração;

3 – Está, por outro lado, a intensificar-se a assistência ao trabalhador retornado⁴⁰⁸ com o objectivo da sua reintegração na vida económica nacional;

4 – Desenvolvimento das acções de formação profissional acelerada, estando também em diligências o arranque da aprendizagem de jovens e em elaboração o seu projecto de regulamento;

5 – No que respeita ao desenvolvimento das formas de participação dos trabalhadores no processo de crescimento económico-social, entendeu-se necessário reestruturar e fortalecer os sindicatos para que disponham de meios de actuação mais amplos e eficazes, criar uniões ou federações de sindicatos e diligenciar no sentido de que as corporações se ocupem mais intensamente do estudo sistemático dos problemas de emprego, formação profissional e regulamentação jurídica do trabalho;

6 – Melhoria das relações humanas nas empresas, através da preparação de empresários e de quadros e do necessário estabelecimento de condições básicas no que se refere à definição de orientação em matéria de direcção de pessoal e à criação de órgãos mistos de colaboração;

7 – Estão em organização os Conselhos Consultivos do SNE, que pretendem mobilizar o interesse das entidades patronais e dos trabalhadores, bem como dos responsáveis dos organismos oficiais ou particulares em maior ligação com os problemas de emprego.”

Para além destas medidas, informa o Governo que está a ser estudada a inclusão do pleno emprego como um dos objectivos essenciais de desenvolvimento no IV Plano de Fomento⁴⁰⁹, então em preparação, esperando “poder a vir delinear-se com clareza uma política de emprego no âmbito do instrumento de planificação do desenvolvimento, com alcance progressivo e coordenado do pleno emprego”.

408 Trata-se de retornados da emigração. Anos mais tarde a expressão assumiria uma conotação diferente, ligada ao regresso das ex-colónias por parte dos portugueses da metrópole, após o 25 de Abril.

409 O IV Plano de Fomento, em preparação, abrangeria o período de 1974-1979.

Caminhava-se, pois, para a possibilidade de ratificação da convenção n.º 122 – tal é o sentido de todas as informações e considerações feitas neste relatório de 1971. A ratificação surgiria, porém, apenas em 1981.

7.3. Administração e inspecção do trabalho

A temática da Administração e inspecção do trabalho é adjectiva, embora central à actividade da OIT. Adjectiva porque as normas que são definidas nas convenções adoptadas neste âmbito não regulam condições de trabalho, vistas pelo prisma dos direitos fundamentais, da qualidade da prestação do trabalho ou da protecção social; no entanto, criam regras para o controlo da aplicação desta legislação. Central porque a criação de condições para o efectivo cumprimento da legislação de protecção dos trabalhadores foi considerada pela Organização, desde 1919, um princípio fundamental para a prossecução da paz mundial, fundada sobre a justiça social.

A criação de serviços de natureza pública para a administração e inspecção do trabalho, nos países europeus, surge ao longo da segunda metade do século XIX, associado ao fortalecimento do papel do Estado na regulação das relações sociais. Portugal não constituiu excepção. Na transição para o século XX, no Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, a 2.ª repartição⁴¹⁰ da Direcção-geral do Comércio e Indústria tratava do trabalho industrial, estando cometida à sua 1.ª secção a responsabilidade pelas inspecções industriais⁴¹¹, fiscalização do trabalho das mulheres, dos menores e dos adultos na indústria, da segurança e salubridade nas fábricas e oficinas, condições do seu estabelecimento e laboração e inspecção dos estabelecimentos industriais insalubres, incómodos ou perigosos (cf. Ulrich, 1906, pp. 101 e sgs.). Havia também um órgão consultivo do Ministério designado Conselho Superior de Comércio e Indústria, ao qual competia dar parecer fundamentado sobre a generalidade dos assuntos cometidos à 2.ª repartição. Dele faziam parte não só os responsáveis públicos da área, como os presidentes das associações comerciais e industriais, de Lisboa e do Norte e ainda quatro especialistas na área, escolhidos pelo Ministro das Obras Públicas.

410 Ver, para as suas atribuições, o decreto de 24/12/1901.

411 O decreto que regulava a existência de inspectores industriais e o funcionamento do serviço datava de 28/12/1899.

Esta estrutura orgânica seria alterada, já depois da instituição da República, por mais de uma vez, mas de forma mais radical com a criação do Ministério do Trabalho em 1916, que concentra as competências da área laboral. Deve, porém, sublinhar-se que a existência de serviços de administração e inspecção do trabalho não foi posta em causa, desde a sua criação, fosse qual fosse o enquadramento institucional dado pelo Governo em funções.

Com o objectivo de conhecer a realidade do trabalho nacional, e consequentemente melhor agir, é publicado o decreto n.º 3 774, de 19 de Janeiro de 1918, que determina que o registo do trabalho nacional seja feito no Ministério do Trabalho, pela Direcção-geral do Trabalho, e indica a maneira como deve ser feito. Conforme se refere no preâmbulo, a criação do Ministério do Trabalho obedeceu “à noção de prover às necessidades da indústria e das classes laboriosas, fomentando uma das maiores riquezas do país”, concentrando-se nesse Ministério “todos os elementos para que uma tal obra possa ser levada a cabo”, através de um esforço para “conhecer a indústria portuguesa, as suas necessidades, e os recursos de que dispõe”. Em 13 de Abril de 1918 o decreto n.º 4 191 divide em duas secções a Repartição Técnica do Trabalho, que fica dependente da Direcção-geral do Trabalho, alterando a orgânica inicial do Ministério.

Da legislação publicada em Maio de 1919, destaca-se a organização do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral (decreto n.º 5 640), tem a seu cargo a execução dos seguros sociais obrigatórios e as bolsas sociais de trabalho, serviços estatísticos, inspecção de organismos de previdência social obrigatória e livre, etc. Os serviços inspectivos permaneciam na dependência directa do Ministério, porém a estatística ficava a cargo do ISSOPG.

Em 1922 há a mencionar o regulamento do registo do trabalho nacional e decretos subsequentes (n.º 7 989, de 25 de Janeiro, n.º 8 098, de 10 de Abril, e n.º 8 253, de 10 de Julho). Este diploma dispõe sobre a organização do registo do trabalho nacional, que servirá “de base à estatística industrial do país, das necessidades e recursos da indústria e da fiscalização dos lugares e das condições de trabalho”.

Apesar do alcance dos objectivos para que foi criado e da sua relevante actividade legislativa, a verdade é que a avaliação feita do Ministério do Trabalho leva à sua extinção, em Novembro de 1925, pelo decreto n.º 11 267, que caracteriza a sua existência como “atribulada, desordenada e estéril”. Perde-se a visão global do ministério da pasta, que tratava

de forma agregadora as várias dimensões do trabalho, mas as competências permanecem, embora agora espalhadas por vários ministérios: cria-se no Ministério do Interior o Instituto Social do Trabalho, que se “ocupa exclusivamente das questões relativas ao trabalho nacional” e que se subdivide na Repartição da Política Social do Trabalho, na de Estatística do Trabalho e no Conselho Superior do Trabalho; a protecção social passa para a Direcção-geral da Assistência, também no Ministério do Interior, e o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral passa para o Ministério das Finanças. As circunscrições industriais, “distribuídas da mesma forma porque se encontravam no extinto Ministério do Trabalho”, passaram a integrar a Inspecção Técnica das Indústrias, no âmbito do Ministério do Comércio e Comunicações.

Em 1927 são publicados os decretos n.ºs 13 700 e 14 497, de 31 de Maio e de 29 de Outubro, que vêm alterar de novo a organização das instâncias oficiais dedicadas à área do trabalho, passando a tutela do ISSOPG para o Ministério do Interior e reorganizando, dentro deste Ministério os serviços da Inspecção da Higiene no Trabalho e das Indústrias.

Note-se, porém, que no período republicano, para além da fiscalização do trabalho promovida pelas entidades públicas, muitas vezes ineficiente e pouco generalizada, existia paralelamente uma fiscalização da responsabilidade dos próprios sindicatos, em matérias específicas, como foi o caso do horário de trabalho que constituiu a mais emblemática causa operária naquela época (Freire, 1992; Rodrigues, 2008).

Do conjunto de normativos publicados em 23 de Setembro de 1933 e que instituem o Estado Novo na sua dimensão laboral, destaca-se o decreto n.º 23 053, que cria no Subsecretariado das Corporações e Previdência Social, dependente da Presidência do Conselho, o Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência, que agrega todas as competências públicas em matéria de administração e inspecção do trabalho. Aos Delegados do INTP, segundo o artigo 9.º do diploma:

“Compete-lhes especialmente a inspecção e assistência aos organismos corporativos do respectivo distrito, a propaganda dos princípios da nova ordem social e a eficaz e permanente protecção sob todas as formas aos trabalhadores, inquirindo da segurança dos locais de trabalho, do regime dos salários, da observância das leis sobre trabalho das mulheres e menores e do horário de trabalho, enfim, de tudo o que diga respeito ao bem-estar, higiene e dignidade das famílias operárias”.

7.3.1. A OIT e a Administração e inspecção do trabalho

Dos nove princípios gerais da Constituição inicial da OIT, de 1919, consta o que prevê que “cada Estado deverá organizar um serviço de inspecção que compreenderá mulheres, a fim de assegurar a aplicação das leis e regulamentos para a protecção dos trabalhadores”, como forma de prossecução da paz universal e duradoura, fundada na base da justiça social.

Correspondendo especificamente às necessidades criadas pela emigração, a Conferência internacional do trabalho de Junho de 1926 adoptou a convenção n.º 21, que pretendia instituir regras para a inspecção de emigrantes que viajavam por navio, evitando sobreposição de competências e conflitos entre países de partida e chegada.

Com o objectivo de criar condições para conhecimento das realidades de cada país em matéria de salários e horas de trabalho, foi adoptada, em 1938, a convenção n.º 63, por forte pressão da Conferência Internacional de Estatística do Trabalho⁴¹².

A Declaração de Filadélfia, de Maio de 1944, depois incorporada na Constituição da OIT (1946), alarga e aprofunda os objectivos da Organização. Embora pressupondo a necessidade de um efectivo cumprimento das normas de protecção dos trabalhadores, a verdade é que o novo texto não menciona de forma expressa o imperativo de criação de serviços de inspecção do trabalho. Tal preocupação seria acautelada com a aprovação, no ano seguinte, da convenção n.º 81 (1947), que preconiza a instituição de sistemas de inspecção do trabalho na indústria e no comércio. Nessa sequência, seria também adoptada a convenção n.º 85, do mesmo ano, que visa adaptar os ditames da convenção n.º 81 aos territórios não metropolitanos.

O alargamento da inspecção no trabalho à agricultura seria objecto da convenção n.º 129, adoptada em 1969.

Vejamos em breve síntese o teor destas convenções:

N.º 21 – Inspecção de emigrantes – 1926

Estabelece regras a observar pelos Estados na inspecção de emigrantes, em deslocação em navio, designadamente identificando as competências dos países de partida

412 Cf. Ofício dirigido pelo BIT ao Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal datado de 15/4/1937 (MNE/AHD – pasta 66-A).

e de chegada das pessoas, salvaguardando situações de sobreposição de funções ou de potenciais conflitos.

N.º 63 – Estatísticas dos salários e das horas extraordinárias – 1938

Determina a obrigação de estabelecer estatísticas de salários e das horas de trabalho.

N.º 81 – Inspeção do trabalho – 1947

Determina que cada Estado Membro da OIT deverá possuir um sistema de inspecção do trabalho nos estabelecimentos industriais (Parte I da convenção) e nos estabelecimentos comerciais (Parte II). O sistema de inspecção do trabalho tem por objectivo:

- a) assegurar a aplicação das disposições legais relativas às condições de trabalho e à protecção dos trabalhadores no exercício da sua profissão, tais como as relativas à duração do trabalho, salários, segurança, higiene, bem-estar, emprego de menores e outras matérias conexas;
- b) fornecer informações e conselhos técnicos aos patrões e aos trabalhadores sobre a maneira mais eficaz de observar as disposições legais e
- c) chamar a atenção da autoridade competente para as deficiências ou abusos que não estejam especialmente previstos nas disposições em vigor.

N.º 129 – Inspeção do trabalho na agricultura – 1969

Alarga à agricultura a Convenção n.º 81, aplicável à indústria e ao comércio, determinando que cada Estado deve instituir um sistema de inspecção do trabalho para essa área de actividade.

7.3.2. Portugal e a Administração e inspecção do trabalho

O sistema instituído no dealbar do Estado Novo, através do decreto n.º 23 035, de 23 de Setembro de 1933, com a criação do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência, que mencionámos no intróito, manteve-se sem alterações de fundo até 1948. Apenas a referir, em 1939, a criação de um serviço específico, dentro do INTP, para a fiscalização do trabalho, através do decreto n.º 30.022, de 4 de Novembro, “tendo presente que ao INTP cabe a fiscalização do cumprimento das disposições legais reguladoras da disciplina do trabalho e cláusulas dos contratos e acordos colectivos do trabalho”.

Na sequência da reestruturação do INTP (decreto n.º 37 244, de 27 de Dezembro de 1948, regulamentado pelo decreto n.º 37 268, de 31 de Dezembro seguinte), o decreto n.º 37 245, de 27 de Dezembro de 1948, e seu regulamento, decreto n.º 37 747, de 30 de Janeiro de 1950, estabilizam o modelo de inspecção do regime corporativo. A Inspeção do Trabalho continua integrada no INTP, dentro da Direcção-geral do Trabalho e Corporações, mas ganha maior autonomia, sendo agora organizada e dirigida por um inspector-chefe e cabendo-lhe:

“À Inspeção do Trabalho incumbe, de um modo geral, assegurar a execução das normas reguladoras da prestação de trabalho e sua remuneração, desenvolvendo uma acção educativa e orientadora junto das empresas, incluindo as que sejam concessionárias ou arrendatárias de serviços públicos, e dos trabalhadores, e uma acção repressiva com o fim de promover a punição das infracções verificadas” (art.º 26 do decreto n.º 37 268, de 31/12/1948).

Sem prejuízo de pequenas alterações normativas, este sistema vigorou até à queda do regime em 1974.

A única convenção ratificada: a convenção n.º 81 (1947)

Das convenções aprovadas pela OIT no âmbito da Administração e inspecção do trabalho, apenas a convenção n.º 81, de 1947, sobre Inspeção do trabalho foi ratificada por Portugal, em 1962, pelo Decreto-Lei n.º 44 148, de 6 de Janeiro, cerca de quinze anos depois da sua adopção.

Antes do processo de ratificação, foi elaborado, a propósito desta Convenção, um relatório⁴¹³ ao abrigo do art.º 19 (convenções não ratificadas), relativo ao período que terminou em 31 de Dezembro de 1955 e apreciado em Genebra. Neste documento analisa-se o sistema de inspecção do trabalho existente em Portugal, que conclui que, mesmo antes da adopção da convenção em 1947, já existiam em Portugal disposições com o mesmo alcance e informa que, havendo total respeito pelas normas internacionais por parte da legislação interna, estão em curso estudos para a eventual ratificação da convenção n.º 81. Na análise feita pela OIT⁴¹⁴ também se conclui que, de acordo com os elementos fornecidos “a legislação e a prática existentes estão conforme as disposições da convenção.” O que não é dito expressamente em nenhum dos documentos, embora ambos refiram que o

413 MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenções não ratificadas – relatórios art.º 19.

414 OIT/Archives Genève – Pasta ACD – 7 – 51.

sistema se aplica a Portugal continental e ilhas adjacentes, é que os territórios ultramarinos não estavam abrangidos, o que constituía o grande óbice a uma ratificação.

Os primeiros documentos relativos às diligências para ratificação desta convenção datam de 1958. Um memorando inicial⁴¹⁵ dos serviços do Ministério das Corporações e Previdência Social, sem data, mas seguramente elaborado no primeiro semestre de 1958, conclui, após comparação entre o teor da convenção e a legislação nacional⁴¹⁶ sobre a matéria, que apresentam “franca correspondência”. No mesmo sentido, o despacho exarado sobre este documento: “ Justamente porque a nossa legislação interna corresponde aos princípios enunciados na convenção não há qualquer inconveniência na sua ratificação”. Na sequência deste memorando oficia a Secretaria-geral do MCPS ao Ministério do Ultramar (4.07.1958) para que este se pronuncie sobre a matéria, uma vez que “ parece não haveria vantagem, para Portugal, em ratificar a convenção sem a possibilidade de a tornar extensiva às províncias ultramarinas”. A resposta vem em 22 de Setembro seguinte, informando que o assunto está em estudo na Inspeção Superior da Administração Ultramarina.

O Apontamento elaborado⁴¹⁷ pelo Dr. Ribeiro da Cunha a 30 de Janeiro de 1959, já citado a propósito de outros temas, sobre a oportunidade de ratificação de várias convenções da OIT, inclui a n.º 81 no âmbito das convenções de base, referindo:

“Era, porém, indispensável ratificar a convenção n.º 81 sobre inspecção do trabalho. A legislação metropolitana portuguesa cobre já os princípios estabelecidos na convenção mas a falta de um serviço próprio na inspecção do trabalho nas províncias do Ultramar impede a ratificação sem reservas. E nesta matéria não é possível ratificar com reserva. O Ministério do Ultramar tem este problema em estudo na Inspeção Superior de Administração Ultramarina.”

Perante a ausência de comunicação, insiste o MCPS, em 18.07.1961, junto do Ministério do Ultramar quanto à emissão de parecer “Dado (...) que a convenção n.º 81 é considerada pela OIT como uma das suas convenções base e que haveria a maior vantagem para Portugal em ratificá-la, desde que pudesse ser aplicada nas províncias ultramarinas” e uma vez que os diplomas que instituíram no Ultramar os serviços de Inspeção do Trabalho haviam sido publicados⁴¹⁸.

415 MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenção n.º 81. Na ausência de indicação em contrário, os documentos a que aludiremos neste ponto encontram-se nesta pasta e arquivo.

416 Decretos-lei n.ºs 37 244 e 37 245, ambos de 27 de Dezembro de 1948.

417 MTSS/Arquivo OIT – Pasta n.º 105.

418 Decretos-lei n.ºs 43 637, de 2/5/1961 e 44 111, de 21/12/1961.

O aguardado parecer, favorável, é comunicado por ofício de 24 de Outubro seguinte. A título confidencial refere que

“Seria considerado utilíssimo, pelas entidades que em Genève se ocupam do processo resultante da queixa do Gana contra Portugal, que esta ratificação fosse efectuada antes da Comissão proferir a sua decisão. Se a ratificação pudesse ser comunicada para Genève antes de 1 de Dezembro próximo, data em que se prevê que a Comissão iniciará a sua visita a Angola e Moçambique, os efeitos de tal ratificação seriam consideráveis. Nestas condições, além de dar parecer favorável à ratificação da convenção n.º 81, este Ministério solicita que por essa Secretaria-geral seja dada prioridade a este assunto”.

Esta queixa, tratada no ponto sobre Trabalho forçado, marcou indelevelmente o relacionamento entre Portugal e a OIT e constitui exemplo das dificuldades que o país teve, a partir de finais da década de 1950, em sustentar a sua política colonial nos vários *fora* internacionais.

De imediato é elaborado apontamento, pelos serviços do MCPS, com data de 27 de Outubro, relatando o processo e chamando a atenção para a grande urgência na ratificação, repetindo os argumentos expressos no ofício do Ministério do Ultramar. A verdade é que todos os despachos nele exarados são do próprio dia 27 de Outubro, bem como o ofício de remessa para o Ministério dos Negócios Estrangeiros.

O processo de ratificação subsequente foi célere, uma vez que a publicação do decreto é de 6 de Janeiro de 1962 e a extensão às províncias ultramarinas feita através da Portaria n.º 19 004, data de 3 de Fevereiro.

O primeiro relatório enviado à OIT, em cumprimento do disposto no art.º 22 da Constituição é de 1964 e reporta-se ao período 1962/1964. O documento inicia-se com a identificação da legislação aplicável e o seu cotejo detalhado com as determinações do texto da convenção, para concluir que “ a aplicação da convenção não acarretou quaisquer problemas porque a legislação do trabalho e todas as disposições de carácter social promulgadas pelo governo, antes da sua ratificação pelo nosso país, vão muito além das obrigações que ela impõe.”

Na verdade, logo após a aprovação da Convenção, são publicados em Portugal, em Dezembro de 1948, três diplomas centrais sobre esta matéria, reestruturando o Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência e, dentro deste organismo, a Inspeção do Trabalho, conforme referimos atrás. Mais tarde, em 1961, estes serviços são alargados às províncias

ultramarinas. É a este quadro legal que se refere o primeiro relatório elaborado pelo país na sequência da ratificação, sendo de assinalar a coincidência das disposições internas com as obrigações decorrentes da Convenção.

Os relatórios enviados pelo Governo português cobrem sem hiatos todo o período após a ratificação, mas em alguns casos o documento abrange mais de um ano, tendo havido, portanto, atrasos no seu envio, situação que a OIT lamenta. Da informação de rotina salienta-se a actualização da legislação geral sobre as questões laborais, particularmente importante em 1969/71, e a da legislação que regula a inspecção do trabalho no Portugal continental e metropolitano⁴¹⁹.

As intervenções por parte da Comissão de Peritos⁴²⁰ foram constantes, incidindo sobretudo nos relatórios anuais dos serviços de inspecção do trabalho que a convenção impõe e que, ou não eram mesmo produzidos, ou eram-no deficientemente, ou ainda que não eram publicados, o que também constituía uma obrigação decorrente da convenção. As respostas do Governo, dadas através dos relatórios anuais, confirmam a inexistência de tais relatórios globais da Inspeção do Trabalho – enviam-se, a título de exemplo, alguns relatórios parcelares; remete-se, quanto às estatísticas dos acidentes de trabalho e doenças profissionais, para as que foram sendo publicadas pelos Serviços Médico-Sociais; juntam-se elementos estatísticos avulsos no corpo dos relatórios anuais. Aliás, esta situação é assumida de forma expressa no relatório anual referente ao período de 1 de Julho de 1970 a 1 de Julho de 1971:

“Espera o Governo que quando da apresentação do próximo relatório sobre a convenção n.º 81 possa anexar-lhe relatórios anuais dos Serviços de Inspeção que correspondam ao disposto na lei. Mais não serão, repete-se, que a conjugação dos elementos dispersos pelas numerosas publicações feitas anualmente por diversos serviços e apresentadas oficialmente às entidades competentes – realidade que tem levado a dispensar, por desnecessária na prática, a formalidade de os reunir numa só publicação emanada da Inspeção do Trabalho.”

A verdade é que até 1974 esta obrigação não chegou a ser cumprida.

419 Decreto-lei n.º 45 853, de 4/8/1964, altera o regulamento da Inspeção do Trabalho; decretos-lei n.ºs 323/71 e 324/71, de 27 de Julho, que reestruturam os serviços dos institutos de trabalho, previdência e acção social do Ultramar e criam nas Províncias Ultramarinas o serviço de emprego; decreto-lei n.º 354/72, de 14/9, define normas respeitantes à inspecção do trabalho nas províncias ultramarinas; decreto-lei n.º 130/73, de 27/3, reorganiza os quadros da Inspeção do Trabalho.

420 MTSS/Arquivo OIT – Pasta observações e pedidos directos – convenção n.º 81.

As convenções não ratificadas

Dos arquivos consultados não consta qualquer informação sobre a intenção de ratificação das convenções n.ºs 21 (1926), 63 (1938), 85 (1947) e 129 (1969). Quanto à convenção de 1926, sobre inspecção de emigrantes, trata-se de um instrumento sobre uma matéria específica e de interesse limitado que não terá despertado motivação suficiente para a sua ratificação – recorde-se que, nas primeiras décadas da OIT, ficaram fora da ratificação por Portugal inúmeras convenções de maior e mais generalizado alcance, como sejam as que definiam a idade mínima para o trabalho (convenção n.º 5 e n.º 10) ou a protecção da maternidade (convenção n.º 3).

Já quanto à convenção n.º 63 (1938), sobre estatísticas dos salários e das horas extraordinárias, temos conhecimento de que Portugal não manifestou interesse em participar nos trabalhos de preparação da convenção, o que nos leva a crer que não terá havido interesse posterior na sua ratificação. Por ofício do BIT de 15 de Abril de 1937 foi solicitada ao Ministro dos Negócios Estrangeiros português informação sobre a intenção de participação do país na Conferência de Estatística do Trabalho, prevista para Setembro desse ano, em Genebra, onde seriam discutidos os termos da convenção. A resposta vem do Instituto Nacional de Estatística, por ofício dirigido ao MNE, datado de 24 de Junho, comunicando que “o Senhor Subsecretário de Estado das Finanças (...) não julga necessária nem conveniente a nossa participação na referida conferência.”⁴²¹

Relativamente à convenção n.º 85 (1947), que visa adaptar as disposições da convenção n.º 81, do mesmo ano, sobre inspecção do trabalho na indústria e no comércio, aos territórios não metropolitanos, não existe qualquer movimentação. Na verdade, apenas em 1961 foram criados serviços de inspecção do trabalho nas províncias ultramarinas, pelo que até essa data seria impensável uma ratificação da convenção n.º 85. Por outro lado, o entendimento português era de que o país era uno e indivisível, pelo que a ratificação da convenção n.º 81, desde que as condições o permitissem, abrangia todo o território nacional, independentemente da localização dos territórios.

Finalmente, quanto à convenção n.º 129, de 1969, que estende a inspecção do trabalho à agricultura, não dispomos de qualquer informação sobre a intenção de ratificação por Portugal até 1974. De fundo não existiria impedimento, porquanto os serviços da Inspecção do

421 MNE/AHD – Pasta 66 – A.

Trabalho não excluía da sua abrangência os trabalhadores agrícolas, mas desconhecemos a existência de movimentação em torno da sua ratificação, que viria a ocorrer já no período democrático, em 1981.

7.4. Conclusões

As convenções da área do Emprego pertencem ao grupo de convenções que representam a evolução da legislação internacional em matéria social ou do trabalho, mas cujas repercussões de natureza política são ínfimas, o que condiciona o interesse das entidades públicas na sua ratificação.

A dilação entre a aprovação e a ratificação por Portugal da convenção n.º 88 (1948) é muito longa – 24 anos. Não pode, porém, ser atribuída a um menor interesse das autoridades em tratar do processo junto da OIT, mas sim à inexistência de condições objectivas que dessem cumprimento aos propósitos da convenção. Na verdade, ainda que incipiente, apenas podemos falar de serviço público de emprego em Portugal, a partir de 1967, pelo que uma eventual ratificação anterior não teria qualquer cabimento.

As condições para a ratificação da convenção n.º 122 (1964), sobre política de emprego, foram sendo criadas ao longo de finais dos anos 1960 e inícios da década de 1970, não tendo, todavia, chegado a iniciar-se o processo antes da mudança de regime.

A situação de impossibilidade ou dilação, por parte de Portugal, na ratificação das convenções da área do Emprego reflecte o atraso na forma como as entidades públicas assumiram responsabilidades neste domínio face à prática existente nos outros países europeus.

A importância das convenções agregadas sob a designação Administração e inspecção do trabalho, relativas ao período de 1919 a 1974, é desigual, destacando-se como a mais significativa a convenção n.º 81, sobre a inspecção do trabalho no comércio e na indústria. Se quanto às demais não há registo de intenção de ratificação por parte de Portugal, a verdade é que no caso do espaço metropolitano haveria condições de ratificação da convenção n.º 81 praticamente desde o ano da sua adopção, uma vez que já existia um serviço de fiscalização anteriormente, no âmbito do INTP, e a Inspeção do Trabalho seria criada, em moldes consentâneos com as normas internacionais, em final de 1948.

A não extensão destes serviços às áreas não metropolitanas constituiu, no entanto, um impedimento à ratificação. Logo que tais serviços foram criados, em 1961, acelerou-se o processo, que ficou concluído no início de 1962. A rapidez com que foi concluída a ratificação da convenção n.º 81 não tem a ver com a própria convenção ou as suas disposições. Na verdade, estava ao rubro o contencioso entre Portugal e a OIT e em curso os trabalhos da comissão que analisou a queixa do Gana sobre a existência de trabalho forçado na África portuguesa, pelo que apresentar convenções ratificadas, independentemente do seu alcance, era entendido pelo Governo como um factor de aproximação e entendimento entre o país e a Organização, previsivelmente favorável ao desfecho do inquérito.

Capítulo 8 – Síntese e conclusões

À medida que fomos percorrendo os quatro grandes temas que nortearam este estudo – direitos humanos e direitos no trabalho, qualidade no trabalho, protecção social e emprego e pobreza – apresentámos conclusões parcelares quanto a cada um deles. Vimos, até 1974, quais as convenções adoptadas pela OIT, as que foram apropriadas por Portugal de modo formal, e os momentos em que tal aconteceu, as que ficaram por ratificar e a influência que, apesar de tudo, exerceram no nosso ordenamento jurídico-laboral durante o período do Estado Novo. Deste modo procurámos iluminar o percurso de juridicização da esfera sócio-laboral da sociedade portuguesa e o caminho percorrido, no plano jurídico, para a construção do Estado Social.

Ao contar as muitas histórias de que é feita esta História percebemos que a influência da OIT em Portugal é significativa e não pode ser narrada apenas com base nos processos formais de ratificação, desenvolvendo-se em vários níveis. Desde logo, o da circulação das ideias: o pensamento e a reflexão da OIT, vertidos em instrumentos normativos internacionais, são uma referência em matéria laboral, que se difunde e contamina as práticas. Depois, o nível da ratificação: o tempo e o modo como se internaliza uma norma internacional revelam muito da relação entre os dois *corpora* jurídicos, da situação social e política do país. Após a ratificação, a existência de uma adequação normativa às exigências internacionais e, nessa sequência, de uma adequação real e efectiva são mais dois planos a considerar. Finalmente, as convenções não ratificadas, que muitas vezes iluminam os percursos que a legislação sócio-laboral portuguesa não podia – por razões de ordem política – ou não tinha condições – de natureza social e económica – para trilhar.

Para lá de uma leitura temática e imediata do que foi esta ligação, sentimos agora a necessidade de, em jeito de síntese e conclusão, cruzar tempos e espaços. Tempos que reflectam o relacionamento entre Portugal e a OIT, ao longo das décadas do Estado Novo. Espaços que traduzam o crescimento do Direito e a procura de um Estado Social em Portugal, desenhado à luz da influência internacional.

8.1. Tempos

8.1.1. “Saúde e fraternidade”

Embora o nosso estudo se inicie com a instituição formal do Estado Novo, em 1933, a verdade é que se tornou inevitável andar um pouco mais para trás, em alguns casos até 1919, ano da criação da OIT. Estava-se então em plena I República, seguiu-se, após a Revolução de 1926, a Ditadura militar, período de grande indefinição ideológica e programática, que precedeu a emergência do Estado Novo.

Até 1933, apesar das descontinuidades políticas e ideológicas, a correspondência oficial do Estado português manteve a saudação republicana “Saúde e fraternidade”. Fórmula simbólica, apesar de exaurida pelo uso administrativo sucessivamente repetido, transporta consigo um ideário cujas origens remontam à Revolução Francesa e ao pensamento filosófico e político de matriz socializante do século XIX e contempla todo um “programa” de paz e justiça social, ao encontro dos valores da OIT.

Em coerência com a simbologia desta saudação, o período de 1919 a 1933 é de aproximação entre Portugal e a OIT. Desde a participação na Conferência da Paz e na primeira Conferência internacional do trabalho, em Washington, em Outubro e Novembro de 1919. Passando pela publicação, em Maio de 1919, de um conjunto de leis de protecção dos trabalhadores, largamente tributária dos princípios da OIT, onde se destaca o decreto que fixa as 8 horas de trabalho. Ou ainda pela transposição directa de normas da OIT para a legislação interna quanto ao trabalho de mulheres e de menores.

Neste período, em 1928, 1929 e 1932, registam-se esforços significativos para a ratificação das Convenções da OIT. Das dezanove convenções de interesse genérico adoptadas pela OIT entre 1919 e 1933, Portugal ratifica, nesse período, sete, numa proporção nunca mais alcançada: chegámos a 1974 com um total de 21 convenções ratificadas, de 85 adoptadas pela OIT. Havendo outras formas de influência que não passam pela apropriação formal, certo é que os processos de ratificação constituem um inequívoco indicador de adesão dos países aos referenciais da OIT.

Nestes tempos de maior proximidade, todavia, muitas foram as convenções não ratificadas. Desde logo, a convenção sobre abolição do trabalho forçado, cuja não ratificação

traduz a recusa de ingerência internacional nos negócios internos do país e da alteração do modo de produção económica tradicional em África, assente na precariedade e fragilidade dos direitos dos trabalhadores indígenas. Por ratificar ficam também as três convenções sobre idade mínima dos menores para trabalhar, estabelecendo como fronteira laboral os 14 anos, alegadamente para evitar a ociosidade entre o fim do percurso escolar e o início da vida laboral, que esconde uma generalizada entrada precoce das crianças no trabalho, por razões de ordem económica. A verdade é que existiam ainda, neste período, largos espaços de produção infantil, na esfera do trabalho agrícola, no domicílio e artesanal, no abrigo doméstico e familiar, fora da regulação jurídica e longe do controlo dos poderes públicos.

Da área da Qualidade no trabalho, a convenção sobre protecção da maternidade, que previa um período de licença de parto de 12 semanas, com direito a subsídio monetário e assistência médica, ficou por ratificar, pela inexistência de condições mínimas legais e reais para apoiar as mães trabalhadoras, o que, aliás, não se alteraria até ao final do Estado Novo. A convenção sobre duração do trabalho no comércio e serviços, que estabelece o dia de trabalho de 8 horas e a semana de 48 horas, também não seria transposta, muito embora a legislação em teoria estivesse de acordo, por a realidade ser muito diferente do desenho legal. A convenção sobre a fixação dos salários mínimos também não, por se entender que era de matéria da responsabilidade de cada Estado.

Quanto à Protecção social, ficaram por ratificar as convenções sobre reparação de doença, em virtude de, embora a legislação o previsse desde 1919, não existirem, na prática, mecanismos de reparação das situações de doença dos trabalhadores.

Finalmente, da área do Emprego e pobreza, ficaram por ratificar a convenção sobre desemprego, por não existirem agências públicas de colocação gratuitas e a convenção sobre inspecção de emigrantes transportados em navio, não tendo havido, ao que se saiba, nenhuma movimentação em torno deste instrumento internacional, o que revela o atraso e incipiência da nossa organização pública nestas matérias.

No período entre 1919 e 1933 consideramos que houve proximidade entre Portugal e a OIT, registando-se a ratificação de sete convenções, situação que foi possível pela existência de legislação interna que o permitia. O número de instrumentos por ratificar é muito superior. Destes, excepção feita à convenção sobre trabalho forçado, cuja não ratificação

tem um fundamento político e ideológico claro, tal ficou a dever-se à falta de condições socioeconómicas para a sua adaptação ao país e não a divergências de fundo.

Para além deste movimento em torno das convenções, há a sublinhar a participação nas actividades da Organização por parte dos representantes portugueses⁴²² e a atitude que perpassa em todo o expediente trocado entre a administração portuguesa e Genebra. A responsabilidade de Portugal ser membro fundador é mencionada com frequência, servindo como estímulo à ratificação de convenções. É o próprio Albert Thomas, primeiro e carismático Director-geral da OIT, que se dirige pessoalmente às instâncias nacionais incentivando a sua participação e agradecendo os esforços obtidos.

Apesar das boas intenções deste tempo inicial, marcado por um relacionamento favorável com a OIT, a verdade é que o espaço económico e social do país estava muito longe das referências da Europa desenvolvida que desenhava o padrão das normas internacionais, o que determinou a exiguidade de resultados em matéria de ratificações.

8.1.2. “A bem da Nação”

A partir de 1933, após o plebiscito da Constituição, com a institucionalização do Estado Novo, a anterior saudação republicana é substituída pela fórmula “A bem da Nação” em toda a correspondência do Estado. Carregada de simbolismo, marca uma inflexão política e ideológica do Estado português, fundando-se em valores antidemocráticos e antiliberais e no conceito de Nação, num quadro de fechamento às influências internacionais.

Na verdade, se Portugal manteve o envio regular dos relatórios sobre as convenções ratificadas e assegurou a participação nas conferências, o que garantiu a manutenção de um relacionamento formal “normal”, certo é que, de 1933 a 1956, apenas ratificou a convenção n.º 45 (1935), em 1937, que limita o emprego de mulheres em trabalhos subterrâneos, de curto alcance prático, dada a pequenez do sector e a composição social da sua mão-de-obra.

Nesse longo período, que vai da instituição do Estado Novo, em 1933, a 1956, ano da primeira ratificação portuguesa do pós-guerra, a OIT alarga substancialmente o seu *corpus*,

422 Com presença tripartida, o que, no espaço nacional, confere uma legitimidade acrescida às delegações junto dos trabalhadores e das entidades patronais.

naquela que foi a época de ouro da sua produção normativa. É sobre este vasto pano de fundo de referência sobre os direitos sócio-laborais que se vão desenhar os Estados-Providência, num processo crescente a partir do final da II Guerra mundial.

Ao longo deste longo período, Portugal não ratifica nenhuma convenção, exceção feita à já referida sobre trabalho subterrâneo de mulheres. Vários motivos estão na origem desta situação: desde logo, o atraso social e económico que não permitiam elevar as condições de vida dos trabalhadores, depois de ordem política, como os que têm a ver com a liberdade sindical ou a discriminação por opinião política, e ainda os relacionados com a questão ultramarina, como o trabalho forçado e as condições de trabalho dos “indígenas”.

Para além destes motivos concretos para o afastamento da OIT, existe uma atitude de fundo, de natureza político-ideológica, que é contrária aos seus fundamentos e práticas, defensora da autonomia do Estado português e da prossecução dos seus desígnios históricos, no espaço metropolitano e fora dele, sem interferência internacional.

No entanto, esta atitude de autonomia e até desligamento por parte do Estado português, que permanece até meados da década de 1950, coexiste com a manutenção de laços formais, através do envio dos relatórios sobre as obrigações assumidas com a ratificação das convenções e da presença de representantes nas Conferências, momentos que serviam para exaltar as políticas nacionais em matéria social e laboral perante o plenário. Por parte da OIT, é de assinalar a relativa indiferença perante o isolamento e a falta de respostas positivas do regime português, provavelmente por outras questões de maior significado se terem imposto neste período, como as fortes clivagens ideológicas e políticas que estão na origem da II Guerra Mundial, o próprio conflito e os esforços de reconstrução do pós-guerra.

8.1.3. Espelho do espelho

Depois deste longo período, de 1933 até meados dos anos 1950, em que a regularidade dos contactos entre Portugal e a OIT esconde um quadro de acentuada divergência e afastamento, chega um momento de reaproximação. Na verdade, o regime continua, “a bem da Nação”, mas o mundo mudou profundamente após o final da II Guerra mundial, conduzindo o Estado Novo português a um isolamento, em vários planos, que o regime irá contrariar, num esforço de adaptação às transições do sistema internacional.

Esse esforço determina uma atitude proactiva e não meramente defensiva, a nível interno e externo. As tentativas de modernização económica no espaço metropolitano, através dos planos de fomento, uma nova fase de industrialização e de investimento na formação dos profissionais, as remodelações ministeriais trazendo novos responsáveis e novas ideias para a política, a preparação das reformas legislativas na área social e do trabalho, o investimento significativo no desenvolvimento dos territórios ultramarinos e a correspondente centralidade atribuída a essa dimensão da Nação, são vectores de uma mesma estratégia modernizadora.

Continuar a olhar para dentro, “a bem da Nação”, vai significar a partir de agora, para o regime, olhar(-se) ao espelho no exterior e nas organizações internacionais de que pretende fazer parte, em procura incessante de legitimidade, num mundo que se tornava progressivamente mais hostil, à medida que as democracias se expandiam e o movimento de descolonização se tornava inexorável. Ao contrário de outros casos, em que Portugal teve de se desmultiplicar em estratégias para ser aceite nas organizações internacionais, na OIT tinha a vantagem de ser membro fundador e no activo. No fundo, para granjear maior credibilidade no fórum da OIT havia apenas que substituir o silêncio e a letargia dos últimos vinte anos por uma atitude mais dinâmica, que devolvesse uma nova imagem do país. Chamaríamos a esta fase que se inicia em 1956, com a ratificação da convenção sobre trabalho forçado, e que vai até 1974, o “espelho do espelho”, pelo papel que a OIT vai jogar na tentativa de construção de uma nova imagem de Portugal.

A partir de 1956, as ratificações sucedem-se. Algumas convenções têm um alto valor político e por isso têm mesmo de ser ratificadas, como sejam as que se relacionam com o trabalho em África, pelo “bom efeito” que tem em Genebra. Outras convenções não apresentam dificuldade na sua ratificação, pelo que avançam, para melhorar a imagem do país no fórum da OIT, cada vez mais alargado pela emergência dos novos países.

Assim, no espaço de uma década e meia, ratificam-se sete convenções em matéria de Direitos humanos e direitos no trabalho, três na da Qualidade no trabalho, uma na da Protecção social e duas na do Emprego e pobreza. Significativo o maior número de convenções com valor político, num quadro em que se procurava legitimidade externa para a natureza autocrática do regime e para a sua continuidade com base na ideia de império e na existência de colónias/províncias ultramarinas. Significativo também o diminuto número de convenções ratificadas nas áreas da Qualidade do trabalho e Protecção social: numa época em que se

pretendia impressionar a OIT, a impossibilidade de transpor normas desta natureza denuncia a exiguidade dos direitos dos trabalhadores, num quadro laboral assente em frágeis condições socioeconómicas.

Neste período, a actividade convencional da OIT reduz-se substancialmente. As grandes referências normativas vêm das décadas anteriores e é sobre elas que Portugal se projecta, aderindo às que considera possível e deixando de parte as que colidem com a essência política do Estado Novo, como a convenção n.º 87 (1948), sobre liberdade sindical, ou as muitas que significariam a melhoria das condições de vida dos trabalhadores que o país não estava preparado para assumir, como a convenção n.º 102 (1952), sobre a norma mínima em matéria de segurança social ou ainda as que dizem respeito à idade mínima para o trabalho.

As particularidades do regime português nas matérias política e colonial levam a um escrutínio severo por parte da OIT. A sua composição, por sua vez, foi-se alterando, à medida do andamento dos processos de descolonização e consequente emergência de novos países membros, com a constituição de um forte bloco geopolítico socialista e antiliberal, que modificaram a visão da Organização, tradicionalmente assente na perspectiva dos países fundadores europeus.

A ratificação de uma convenção por si só deixa de ser um garante de tranquilidade no relacionamento com a OIT, que passa a verificar cuidadosamente a adequação normativa interna aos compromissos internacionais e mesmo a das práticas ao desenho normativo interno. Ao contrário do que acontecera nas primeiras décadas, em que a sua existência mal se notara, a Comissão de Peritos trabalha incessantemente através de observações e pedidos directos, incidindo na maioria das convenções ratificadas. O alegado incumprimento das obrigações em matéria de trabalho forçado leva à queixa do Gana e ao estabelecimento da primeira Comissão de Inquérito da história da OIT. As queixas apresentadas contra Portugal ao Comité da liberdade sindical, a partir de 1961, deram origem a cinco longos casos em que o regime foi posto em causa.

A fase final do relacionamento entre Portugal e a OIT no período do Estado Novo assume diversos contornos. Por um lado, é um período de convergência no plano normativo, com um significativo impulso de ratificações. Por outro, põe a claro as divergências político-ideológicas entre o Estado Novo e os valores da OIT e a impossibilidade de consensos em

domínios cruciais. Por outro ainda, o controlo da OIT exerce-se em vários planos, de forma severa, forçando o regime ao respeito pelas obrigações assumidas e simultaneamente revelando o progressivo isolamento de Portugal face às suas posições e ao mundo em mudança. Para além das questões políticas, é também de admitir que a persistência singular de um regime autoritário, com a posse de extensos territórios ultramarinos de inegável valor geoestratégico, constituísse um alvo apetecível para os interesses internacionais, o que pode ter dramatizado ainda mais as frentes de condenação em organismos como a ONU e a OIT.

A OIT foi, pois, um espelho do espelho em que o nosso país se reviu. Nem sempre, porém, a imagem devolvida coincidia com a que Portugal tinha de si mesmo ou com a que queria mostrar no exterior.

8.2. Espaços

Cruzámos tempos, marcando o ritmo das relações entre Portugal e a OIT até 1974. Falaremos agora do espaço virtual desenhado pelas normas jurídicas, no plano do trabalho e das relações laborais, tendo por referência as ligações estabelecidas entre o sistema jurídico português e o da OIT.

Em Portugal, entre 1933 e 1974, dá-se um processo progressivo, mas descontínuo, de juridicização da esfera sócio-laboral. Áreas anteriormente deixadas à autonomia e discricionariedade das partes – o que no caso típico das relações de trabalho significa a prevalência da vontade patronal – passam a ser objecto de previsão legal, definindo um núcleo crescente de direitos dos trabalhadores e aumentando o peso do direito na regulação social. Este processo é concomitante ao crescimento, ainda que incipiente, das funções do Estado. Mais direito, mais Estado, desenham uma sociedade diferente.

Este processo de juridicização da vida social, indissociável da emergência do Estado-Providência, materializa-se em cada país de acordo com as suas especificidades históricas. O enquadramento internacional, nas suas múltiplas dimensões, e a permeabilidade de cada país a essa influência, determinam também o resultado deste processo de juridicização da vida social. No plano sócio-laboral, pelos fins que prossegue e pela sua natureza de “agência produtora de normas”, a OIT assume um papel importante neste processo, embora variável de país para país, de acordo com as suas características e a sua história.

Em Portugal, o projecto do Estado Novo, na sua dimensão corporativa e social, crê-se uma solução original, ao encontro das idiossincrasias do país, resgatando do passado as tradições que vinham da Idade Média e às quais o liberalismo teria posto fim. A Constituição de 1933 e os textos que a complementam consagram direitos sociais e laborais, que a legislação publicada nos três anos seguintes desenvolveria, ainda que a um nível mínimo, num quadro que se pretende ser, também ele, original. Nos discursos dos representantes portugueses nas Conferências internacionais do trabalho encontramos glosada esta temática da especificidade da situação portuguesa e das soluções adoptadas, numa espécie de fechamento às influências exteriores.

Se na primeira metade do regime é defensável a ideia de um espaço jurídico-laboral nacional autónomo do exterior, com um desenvolvimento lento e endógeno, a partir de 1956, circunstâncias políticas determinam a procura de legitimidade externa junto de instâncias internacionais. A partir de então, a influência da OIT deixa de se exercer de forma subliminar por via da circulação de ideias sobre as questões sócio-laborais e passa a ter um peso directo no espaço jurídico português, através de iniciativas de ratificação e procedimentos de controlo subsequentes.

O crescimento do direito social e laboral em Portugal, que caracteriza todo o período do Estado Novo, acelerando-se no final dos anos 1950 e década de 1960, por causa e para além da OIT, corresponde ao movimento generalizado dos países ocidentais. Todavia, a natureza autoritária do regime e a ausência de dimensão democrática, por um lado, e por outro, o baixo grau de desenvolvimento social e económico, condicionaram o desenvolvimento do processo de juridicização e do seu alcance como infra-estrutura normativa da instituição de um Estado-Providência, o que distanciou Portugal da Europa mais evoluída.

Quer se fale num plano internacional ou nacional, o espaço jurídico sócio-laboral, que é um espaço virtual, materializa-se em normas que se inscrevem numa dimensão predominantemente política ou social. Defendendo que a influência da OIT se fez de formas distintas, consoante esteja em causa uma ou outra dimensão, o nosso fio condutor será a construção do espaço jurídico sócio-laboral em Portugal.

8.2.1. A dimensão política⁴²³

Nenhuma convenção foi ratificada, neste âmbito, até 1956. As matérias tratadas pelas convenções da OIT quanto a trabalho forçado, discriminação no trabalho ou liberdade de associação e negociação colectiva tocavam na identidade do Estado Novo, não havendo margem para a sua apropriação formal.

A abolição do trabalho forçado em África, prevista pela OIT desde 1930, foi vista pelas potências coloniais, Portugal incluído, como ingerência da comunidade internacional em assuntos internos. Nas discussões havidas aquando da adopção da convenção, os representantes portugueses defendiam que a legislação portuguesa era mais progressiva do que a norma internacional, o que não correspondia à verdade. Esta impossibilidade de ratificação, no plano normativo, não foi assumida, tendo-se Portugal escudado na defesa da soberania nacional sobre as colónias para não aderir à norma. Esta atitude, que permanece até à década de 1950, perante a convenção em matéria de trabalho forçado, estende-se às normas em matéria de discriminação no trabalho que estabelecem limitações à contratação dos trabalhadores nos espaços não metropolitanos.

O longo fechamento à influência externa em matérias coloniais interrompe-se em 1956. Note-se que, por esta altura, não só o país está empenhado em fazer-se representar nos principais *fora* internacionais, como emerge, dentro do próprio regime, uma nova geração emergente da área cristã-social que começa a ensaiar a mudança. A necessidade de legitimação externa era tão premente que Portugal ratifica a convenção n.º 29 antes mesmo de ajustar a legislação interna às exigências internacionais, o que apenas acontece anos depois – recorde-se que a ratificação ocorre em 1956 e que só em 1962, com a publicação do Código de Trabalho Rural, se eliminam todas as formas de tutela administrativa e de coerção sobre o trabalhador africano. O mesmo se diga quanto às convenções sobre abolição das sanções penais dos trabalhadores indígenas e populações aborígenes e tribais, ratificadas em 1960, e sobre discriminação em matéria de emprego e profissão, ratificada em 1959, antes de adequação interna que o possibilitasse.

423 Incluiremos neste ponto os temas da discriminação no trabalho, da liberdade de associação e negociação colectiva e o do trabalho forçado, todos tratados anteriormente sob a epígrafe Direitos humanos e no trabalho e considerados, segundo a terminologia actual da OIT, Direitos fundamentais. Quanto ao trabalho infantil, será visto no ponto seguinte, sobre a dimensão social do espaço jurídico.

A ratificação das convenções em matéria de trabalho forçado tinha também outras implicações no espaço metropolitano, quanto ao trabalho prisional e ao cumprimento de penas por crimes de natureza política. Também aqui a adequação legal interna e da prática quotidiana se foi fazendo por pressão contínua e forte da OIT, nos anos seguintes, depois do processo de apropriação formal destas normas.

A impossibilidade da ratificação da convenção n.º 87 (1948), sobre liberdade sindical, foi assumida até 1974, por ser contrária à identidade do regime, assente em sindicatos únicos. Contudo, esta impossibilidade não impediu a ratificação da convenção n.º 98 (1949), sobre direito de organização e negociação colectiva, em 1964, feita em contexto de grande pressão por parte da OIT. Esta ratificação só foi possível, porém, porque assente num jogo formal entre as normas internacionais e internas: onde se lê “protecção da liberdade sindical”, as autoridades nacionais lêem liberdade de pertencer ou não ao sindicato único, esquecendo o carácter adjectivo desta convenção face à convenção n.º 87. Por se tratar de uma matéria sensível, o acompanhamento da OIT foi severo, questionando vários pontos em que era notória a falta de liberdade de organização sindical e a ingerência do Governo nas actividades dos sindicatos⁴²⁴.

Todos os temas que se inscrevem na dimensão política do espaço jurídico-laboral revestem-se de grande centralidade no relacionamento Portugal – OIT. A sua relevância justifica o esforço de ratificação, pelos benefícios que traria para a imagem de Portugal. Os riscos da verificação da falta de adequação normativa interna ou mesmo da falta de adequação real ao quadro normativo nacional foram corridos, em nome da legitimação externa, havendo evidência de consciência do facto por parte dos responsáveis políticos pelo processo.

Este desfasamento entre o compromisso de Portugal junto da OIT, assumido nos momentos de ratificação, e o seu cumprimento normativo e real, tende a diminuir à medida que o tempo passa e a pressão internacional aumenta. Todavia, entre a concretização das responsabilidades na dimensão normativa e a realidade vai também um hiato, menos visível mas não menos significativo, num regime que vive e se alimenta da palavra, parecendo acreditar no poder demiúrgico da lei e ignorar a distância a que a realidade se situava do quadro mirífico das regras legais.

424 Isto apesar das reformas da legislação sindical e da contratação colectiva do governo de Marcelo Caetano para tentar um novo modelo de representação institucional das forças do trabalho mais adequado à época que se vivia.

A crença na coincidência entre o país legal e o país real perpassa em todos os discursos dos responsáveis políticos nas conferências internacionais do trabalho, bem como nos relatórios enviados à OIT: os problemas parecem resolver-se com a adopção de normas legais, a partir das quais a realidade se ajustaria de imediato. Esta crença do discurso oficial num país de ficção desenhado pela lei fará parte do esforço de legitimação de Portugal no exterior, em tempos de grande adversidade no plano internacional.

O espaço jurídico-laboral português, no quadro dos direitos fundamentais e, por isso, na sua dimensão política, desenvolve-se a partir da segunda metade da década de 1950, por via da influência da OIT. A abertura às normas internacionais inscreve-se no processo de procura de legitimação externa mais amplo levado a cabo por Portugal, num quadro de um progressivo isolamento internacional. A apropriação, através de ratificação, das convenções de alcance político da OIT constitui uma bandeira que se arvora, interna e externamente, mas em muitos casos não significa mais que um valor simbólico e um compromisso para o futuro, já que a realidade está ainda muito distante das responsabilidades assumidas.

8.2.2. A dimensão social⁴²⁵

No plano da dimensão social do espaço jurídico-laboral encontramos, antes de 1933, três impulsos de ratificação das convenções da OIT, que marcaram o projecto corporativo que emergia: se o processo foi viável graças à existência de legislação do período republicano que o possibilitava, a verdade é que a adesão às convenções se dá durante o período da Ditadura militar que precede o Estado Novo.

Nos anos de 1934 a 1937, em cumprimento da Constituição e do Estatuto do Trabalho Nacional, é publicada a legislação sócio-laboral, que se manterá em vigor até final dos anos 1960, e que consagra o espaço mínimo de direitos dos trabalhadores previstos nas convenções da OIT ratificadas por Portugal. Esta legislação define um núcleo de direitos – muito exíguo, com um reduzido âmbito de abrangência, porque a maior parte dos trabalhadores ficavam excluídos, e que, muitas vezes, não passou da letra da lei –, mas que esteve na base da política social do Estado Novo.

⁴²⁵ Sob este ponto veremos todos os temas agrupados nas partes sobre Qualidade no trabalho, Protecção social, Emprego e pobreza e ainda o tema do trabalho infantil.

A vigência deste conjunto de legislação, durante 35 anos, mostra uma faceta do Estado Novo, o *saber durar*, e esconde outra, a mudança intestina para lá da permanência formal. Entre 1933 e o final dos anos 1960, pouco há em comum na vida dos trabalhadores portugueses, para lá deste quadro normativo ultrapassado: as condições de vida evoluíram, por intervenção do poder, pela negociação colectiva, pela política de certos patrões ou por força do mercado, e também pela pressão internacional.

No programa do Estado Novo, que se via como uma sociedade harmónica, as regras de funcionamento das relações laborais deveriam emergir da negociação colectiva, através de contratos e acordos colectivos de trabalho, intervindo o Estado apenas e só para corrigir desequilíbrios. As leis definiriam um menor denominador comum em matéria de direitos laborais, cabendo à regulamentação colectiva ampliar esse quadro. Sabemos que o alcance da negociação colectiva foi diminuto, embora progressivamente maior, sobretudo na década de 1960, mas o argumento de que as regras legais eram um mínimo que não ilustrava a laboralidade portuguesa foi usado recorrentemente junto da OIT.

A modernidade da geração de leis sociais e laborais de finais dos anos 1960 sucede, pois, formalmente às leis iniciais do Estado Novo, num saldo amplamente positivo, mas materialmente encontra um país que evoluíra do ponto de vista económico e social, para além do quadro legislativo, e que estava preparado para as receber.

No plano do relacionamento formal com a OIT, neste longo período, que se inicia em 1933, há uma primeira ratificação, em 1937, da convenção que proíbe o emprego de mulheres em trabalhos subterrâneos. Mais de vinte anos se passam até à ratificação de três novas convenções no domínio da qualidade do trabalho: em 1959, a convenção n.º 26 (1928) sobre métodos de fixação de salários mínimos; em 1960, a convenção n.º 106 (1957), sobre descanso semanal no comércio e serviços; em 1964, a convenção n.º 89 (1948), sobre trabalho nocturno de mulheres. Em 1960 seria também ratificada a convenção n.º 12 (1921) sobre acidentes de trabalho na agricultura, no domínio da protecção social. Finalmente as convenções n.ºs 81 (1947) e 88 (1948), sobre inspecção do trabalho e sobre o serviço público de emprego seriam ratificadas em 1962 e 1972.

Em comum em todos estes processos de ratificação de convenções de alcance social há o facto de existir legislação prévia nacional que os autorizam. São ratificações feitas num período em que era conveniente a Portugal granjear reconhecimento e apoio junto da OIT.

Reitera-se a diferença face às convenções de alcance político, ratificadas de forma célere e antes da adequação da legislação interna, funcionando como um motor da mudança da realidade portuguesa, no plano normativo e, em seguida, prático.

Apesar da pressão da OIT, no que respeita ao trabalho infantil chegou-se a 1974 com apenas a convenção n.º 6 (1919), que fora ratificada em 1932, sobre a proibição do trabalho nocturno de menores, não tendo sido ratificada nenhuma convenção sobre a idade mínima para começar a trabalhar. A OIT definira os 14 anos como limiar mínimo em 1919, passando para os 15, em 1937. Em Portugal, embora a realidade mostrasse uma ainda mais precoce entrada no mercado de trabalho, a lei definia os 12 anos como idade mínima para o trabalho, o que aconteceu durante todo o período do Estado Novo, só vindo a ser alterado a partir de 1970, com a entrada em vigor da legislação que eleva a fronteira para os 14 anos, correspondendo a um movimento mais vasto da sociedade portuguesa quanto aos direitos das crianças, nomeadamente à elevação da escolaridade mínima para seis anos e da escolaridade obrigatória para os 14 anos, fixados por lei em 1964. Apenas em 1970 Portugal estaria em condições de ratificar a convenção da OIT de 1919, sendo que esta fora actualizada em 1937 para os 15 anos, o que impossibilitava o acerto com a referência internacional, apesar dos mais de trinta anos passados.

Quanto ao trabalho de mulheres, foram ratificadas as convenções que traziam limitações ao trabalho subterrâneo e nocturno. Todavia, as que previam a protecção da maternidade, seja a convenção n.º 3 (1919), seja a n.º 103 (1952), não foram, nem poderiam ter sido adoptadas à face da lei portuguesa. Na verdade, as 12 semanas de licença por ocasião do parto, previstas pela OIT desde 1919, não se reflectiram na legislação portuguesa até 1974: a licença de 30 dias, com direito a um terço do salário, se tivesse mais de um ano de bom e efectivo serviço (o que dependia da avaliação patronal), prevista na legislação de 1934, passou para 60 dias, sob a forma de seguro de maternidade, a partir de 1963, não sendo, ainda assim, generalizada a todas as mulheres.

Relativamente à saúde e segurança no trabalho, nenhuma convenção pôde ser ratificada. Quanto ao exame médico dos adolescentes, prévio ao início da relação laboral, a legislação laboral portuguesa nunca o impôs, apesar de existir lei sobre a vigilância médica dos menores empregados desde 1948. Os novos quadros laborais contendo regras sobre o trabalho infantil, do final dos anos 1960, continuaram a não prever este exame médico. Quanto às convenções sobre condições de trabalho em matéria de saúde e segurança não

havia legislação que cobrisse as áreas em causa; no entanto, entre a legislação de 1936 sobre a reparação dos acidentes de trabalho e doenças profissionais, que contém normas genéricas de prevenção em matéria de saúde e segurança, e a que a revoga, de 1965 (em vigor apenas em 1971), regista-se uma enorme evolução, indo a nova lei muito além da lógica reparacionista, incluindo como fins a prevenção e a reintegração profissional.

Em matéria de férias pagas também não houve qualquer ratificação. No entanto, entre a legislação de 1937, que determinava a concessão de férias apenas pelas empresas com mais de seis empregados, ou vinte assalariados (o que excluía a grande maioria das empresas nacionais), num número de dias exíguo e dependente do número de anos de casa dos trabalhadores e da avaliação do seu trabalho pela entidade patronal, e a legislação de 1969 vai um enorme salto, com a fixação de uma duração mínima obrigatória de férias que aumentava consoante a antiguidade do trabalhador, independentemente das funções executadas e da dimensão da empresa. As férias perdem o carácter de liberalidade, passando a imperativas e a corresponder a um direito fundamental dos trabalhadores. Ainda assim, Portugal ficou sempre aquém das referências internacionais, pelo que não houve ratificação.

As matérias do horário de trabalho e descanso semanal são as que foram objecto de maior número de ratificações e sem grande atraso face à OIT. No entanto, a convenção sobre a extensão das 8 horas ao comércio e serviços não chegou a ser ratificada, embora a lei interna o permitisse, o que aconteceu devido ao sistemático incumprimento a que era votada. Tendo havido uma consagração legal anterior à ratificação da convenção das 8 horas de trabalho, logo em 1919, depois confirmada na legislação do Estado Novo, a lei interna estava de acordo com as obrigações assumidas. Neste caso, a intervenção da OIT é feita a jusante, a partir de final dos anos 1950, com a Comissão de Peritos averiguando do cumprimento das obrigações no território metropolitano, mas sobretudo a sua extensão aos territórios ultramarinos.

Quanto aos salários mínimos, apenas uma de cinco convenções veio a ser ratificada, com 31 anos de atraso, estabelecendo métodos para a fixação destes salários, num quadro legislativo interno que o possibilitava. A tardia ratificação desta norma, e a dificuldade na ratificação das demais, reside menos na letra da lei do que na colisão entre o substrato ideológico das convenções, assente no princípio democrático da participação igualitária dos trabalhadores, e a prática nacional, em que a audição dos interessados era entendida como uma formalidade sem consequências.

Quanto à Protecção social, o nível de influência formal da OIT é ainda mais exíguo. Excluindo as convenções ratificadas em 1929, sobre reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais e a sua extensão à agricultura, em 1960, mais nenhuma convenção do âmbito da segurança social foi ratificada, nem as que cobriam riscos isolados em matéria de doença, velhice, invalidez ou morte, nem a convenção n.º 102 (1952) que define a norma mínima da segurança social. Quanto aos trabalhadores migrantes, apenas foi ratificada, em 1929, a convenção que prevê a igualdade de tratamento entre trabalhadores estrangeiros e nacionais quanto a acidentes de trabalho.

Esta exiguidade de ratificações, num domínio central para a construção dos Estados-Providência, tem de ser judiciosamente lida. Embora tardiamente, Portugal evolui de um esquema de previdência social, assente na legislação corporativa de 1935, para uma dinâmica de Segurança social, a partir da reforma de 1962. Ainda que lentos e não generalizados a toda a população trabalhadora, os efeitos desta reforma alargaram-se ao longo dos anos 1960, permitindo ao país caminhar no sentido da Europa mais desenvolvida e do Estado Social. Se não fosse a impossibilidade de extensão dos benefícios aos territórios não metropolitanos, reconhecida nos relatórios enviados à OIT, teria sido possível ratificar a convenção n.º 102 quanto a Portugal continental, sobretudo porque a adesão a esta norma não significava obrigatoriamente o compromisso quanto a todos os riscos cobertos, podendo ser parcial.

Das convenções que regulam a Administração e inspecção do trabalho e a área do emprego foram ratificadas as convenções sobre inspecção do trabalho e sobre organização do serviço de emprego, com 15 e 24 anos de atraso, ficando por ratificar 8 convenções. A existência de uma Inspecção do Trabalho no Portugal metropolitano desde 1948 autorizaria a ratificação da convenção respectiva, não fora o facto de o serviço não existir nos espaços ultramarinos. Esta extensão aconteceu em 1961, em contexto de grande movimentação interna perante o estabelecimento da comissão de inquérito da OIT quanto ao trabalho forçado em África, por queixa do Gana, e à “utilidade” da ratificação da convenção n.º 81 para a defesa dos interesses de Portugal.

A adesão à convenção sobre organização do serviço de emprego só seria possível a partir de Julho de 1971, altura em que o serviço público de emprego foi criado nos territórios ultramarinos. No espaço continental, apesar de tardiamente, as infra-estruturas do serviço

público de emprego e formação profissional foram sendo criadas durante a década de 1960, viabilizando a ratificação desta convenção.

Sublinhando a ideia de que a realidade laboral portuguesa não permaneceu estática durante os anos em que a legislação se manteve inalterada, e que houve uma evolução que permitiu a transição para os quadros jurídico-laborais modernos nos anos 1960, certo é também que as mudanças ocorridas tinham um alcance limitado, impedindo uma eventual ratificação das normas internacionais, que implicaria a publicação de normas internas gerais e abstratas abrangendo o universo dos trabalhadores portugueses.

Assim, no domínio social, o espaço normativo desenha-se entre as poucas convenções internacionais que foi possível ratificar e as que não foi possível ratificar, em maior número e maior abrangência, perante a lei portuguesa. Este espaço de ausência de ratificações das normas que constituem a referência internacional, embora ilustre o ritmo lento do crescimento da juridicização da esfera sócio-laboral portuguesa, esconde mais do que ilumina, porque a não adesão às normas internacionais não significa a ausência de evolução, mas que a sua lentidão não permitira atingir o patamar da OIT.

8.3. Conta-corrente

Antes de um balanço final, duas notas. A opção por estudar o período do Estado Novo, de 1933 a 1974, e mesmo indo um pouco antes, num espaço de tempo longo, e a decisão de considerar todas as áreas da esfera jurídico-laboral em que a OIT interveio, significou, pela sua vastidão, um risco que antevimos. Numa matéria insuficientemente estudada, fica feita a cartografia da evolução jurídica e das dinâmicas da relação com a OIT, abrindo portas a outras investigações que aprofundem temas ou períodos específicos, que agora se apresentam de forma necessariamente ampla e panorâmica.

Tomar por referência as áreas da OIT na relação com Portugal significa também que houve matérias da política do Estado Novo, como sejam, na área do trabalho, a Fundação Nacional para a Alegria no Trabalho e toda a administração da justiça laboral e na área social, as Casas Económicas, que não são consideradas nesta investigação e que foram centrais na sua política social.

Com estas duas notas prévias, que condicionaram a nossa leitura, aproximamo-nos do final deste percurso. Cruzámos nesta investigação dimensões sociológicas, jurídicas, internacionais, sob um referencial histórico muito forte, numa encruzilhada disciplinar e metodologicamente plural. Recorrendo a dois conceitos principais, o de juridicização e o de Estado-Providência, caracterizámos a interlegalidade entre as normas internacionais da OIT e a legislação portuguesa, espaço dinâmico em cujas margens se define a evolução da sociedade portuguesa no plano sócio-laboral durante o Estado Novo.

Esta chave de leitura, que usámos para interpretar a realidade portuguesa, é aplicável a outros tempos e a outros países, no quadro da sociologia do direito do trabalho, enquanto plataforma de conhecimento que permite a leitura das relações entre o direito e a sociedade. Este é, porventura, o mais relevante contributo teórico do trabalho, sendo certo que a sua principal ambição é a análise e interpretação da realidade laboral portuguesa à luz da influência da Organização Internacional do Trabalho.

Em jeito de conclusão, cruzámos tempos e espaços – reais os primeiros, metafóricos os segundos –, para caracterizar o relacionamento entre Portugal e a OIT durante o longo período do Estado Novo e a sua influência no processo de juridicização da esfera sócio-laboral da vida nacional.

Este processo faz parte de um movimento amplo de alargamento do campo jurídico dentro do campo social, que caracteriza as sociedades ocidentais e que introduz a emergência do Estado-Providência. No caso português, a publicação de legislação social e laboral começou no final da Monarquia, tendo tido grande desenvolvimento durante a República, embora muitas das normas tenham ficado sem qualquer aplicação prática. O Estado Novo constrói-se contra esta “legislação de fachada” e contra o projecto demoliberal que esteve na base ideológica do período republicano, afirmando um núcleo mínimo de direitos dos trabalhadores.

Este núcleo mínimo manteve-se na letra da lei, sem mudanças visíveis, durante mais de trinta anos. Todavia, apesar desta aparente imutabilidade, a vida forçou a alteração das condições de trabalho dos portugueses e alargou os seus direitos, através de esquemas regulamentares, decisões políticas e patronais, induzidas pelas dinâmicas do próprio mercado. A nova geração de leis, dos anos 1960, contempla muitas das soluções que a vida já consagrara, modernizando o sistema jurídico sócio-laboral e diminuindo a enorme distância que ainda as separava da realidade da Europa mais desenvolvida.

De forma directa ou indirecta, através de mecanismos de reconhecimento formal ou da circulação de ideias sobre trabalho e sua regulação, a OIT esteve muito presente na conformação do espaço jurídico laboral português, sobretudo numa fase imediatamente anterior à instituição do Estado Novo e a partir de final dos anos 1950 até à queda do regime. Contudo, a idiossincrasia política do Estado Novo, de essência antidemocrática, bem como, e sobretudo, o atraso de desenvolvimento económico da sociedade portuguesa, limitaram a influência internacional no espaço jurídico interno.

Embora com registos diferentes, consoante cada país membro, a OIT serviu como enquadramento e referente internacional. A sua legalidade criou espaços de interlegalidade com os países membros, embora não se possa falar de uma verdadeira interlegalidade, porquanto tem de existir vontade estadual para a apropriação das normas internacionais. Considerando que este alargamento do campo jurídico constitui uma infra-estrutura normativa do Estado-Providência, a OIT esteve no centro do processo durante todo o período que nos ocupa. Neste longo processo, a própria OIT evoluiu, gerindo de forma diferenciada a composição de interesses nacionais presentes no seu seio e as sucessivas tensões internacionais entre regimes e ideologias liberais, autoritários e de matriz socializante, entre sociedades industriais e agrárias, entre países colonizadores e territórios colonizados.

O crescimento do espaço jurídico sócio-laboral em Portugal no período do Estado Novo faz-se de forma lenta e desigual, acompanhando de longe o percurso da Europa mais desenvolvida. Embora condicionado por um Estado fundado na ideia de autonomia e independência nacionais e de não interferência de países terceiros ou organizações internacionais, apesar de limitado pela natureza não democrática e autoritária do regime e determinado pelo atraso social e económico do país, o espaço jurídico de que falamos evoluiu muito, sobretudo durante a década de 1960.

A influência da OIT neste processo de juridicização da vida social portuguesa foi significativa, embora nem sempre evidente porque muitas vezes assente na difusão das suas ideias e não em mecanismos formais de apropriação de normas. Numa dimensão política, a procura de legitimação externa do regime português levou a uma adesão formal a muitas das normas internacionais da OIT, ainda que a realidade o não autorizasse de imediato, constituindo este processo uma espécie de indutor de mudanças internas. Numa dimensão social, uma menor taxa de ratificação mostra a impossibilidade de Portugal acompanhar os

padrões europeus, mas esconde uma evolução interna a muitos títulos tributária da penetração dos valores, princípios e normas da OIT.

Mais do que adjectivar os resultados deste processo de juridicização, interessa sublinhar que em Portugal, durante o Estado Novo e em particular no final do regime, se deu a consagração de um conjunto de direitos sociais e laborais, que precederam determinados direitos civis e políticos, que apenas viriam com a instituição do regime democrático, em 1974. Este processo é concomitante ao crescimento do Estado, o que permite ler a sua ligação biunívoca: a um mais lento processo de expansão normativa do direito e dos direitos corresponde uma mais lenta evolução do Estado, ou o atraso na assunção pelo Estado de mais responsabilidades determina uma dilação normativa.

Apesar do atraso nas mudanças jurídicas e no desenvolvimento das funções do Estado, é certo que existiu um percurso feito em Portugal, a que chamámos “à procura do Estado Social”, indo ao encontro da terminologia dos próprios responsáveis do regime. O “Estado Social” de Marcelo Caetano, que não chegou a ter consagração constitucional, constituía uma evolução na continuidade do Estado e República corporativa previstos nos textos fundadores do Estado Novo em 1933, uma releitura feita à luz do esforço de modernização do regime em busca de legitimidade que assegurasse a sua manutenção.

No caso da expressão “Estado Social”, cunhada numa fase tardia do Estado Novo, o alcance das palavras parece ir muito além da realidade que lhe está subjacente, como aliás acontecera com a “República corporativa”, que a Constituição de 1933 consagrara: o desencanto de Marcelo Caetano quanto ao corporativismo e o facto de várias vezes se ter referido ao Estado português como “corporativo de intenção, mas não de facto”, denunciam a distância que ia entre o projecto social do Estado Novo e a sua concretização prática.

Este processo de modernização da década de 1960, cuja dimensão retórica foi grande, deveu-se sobretudo ao período marcelista, mas teve origem nos últimos anos de governo de Salazar. Fundou-se na melhoria dos direitos dos trabalhadores e da sua protecção social, sendo de sublinhar o peso da reforma da Previdência de 1962, com as mudanças substantivas que induziu em matéria de protecção social ao longo dos anos seguintes. Para além do alcance das leis em matéria de direitos consagrados, é justo referir também a modernização do aparato normativo em si mesmo considerado – a nova geração de diplomas de final dos anos 1960 introduzem uma lógica técnico-jurídica moderna e com-

parável ao que se fazia na Europa desenvolvida, deixando para trás uma infra-estrutura normativa arcaica.

O percurso de juridicização da esfera sócio-laboral e o tímido caminho iniciado para um Estado-Providência em Portugal seguem a Europa mais evoluída, embora o façam muito tardiamente, o que se deve ao atraso estrutural socioeconómico do país e também às limitações decorrentes da natureza política do regime vigente até 1974: é significativo que, com a transição para a democracia, se tenha dado uma expansão normativa sem precedentes nos domínios social e laboral. A liberdade de associação sindical, anteriormente proibida, o subsídio de desemprego, previsto na lei desde os anos 1930 e sem conteúdo prático, a fixação de um salário mínimo pela primeira vez na história laboral portuguesa, constituem alguns dos marcos dessa expansão normativa, a par do reforço e melhoria de muitos outros direitos já anteriormente previstos.

Em 1974, Portugal vivia em plena fase de crescimento dos direitos dos trabalhadores, assente num desenvolvimento normativo, numa fase ainda incipiente da instituição de um Estado-Providência, processo que foi subitamente acelerado com a mudança de regime. Este atraso marca, uma vez mais, o desencontro com a Europa: começa no princípio dos anos 1970 para os países desenvolvidos, um longo processo de desjuridicização, de retorno a um não direito ou ao encontrar de novas formas de regulação, mais flexíveis, plurais, alternativas e informais, que inverte a tendência do transbordamento do direito em retraimento e coincide com o início da crise do Estado-Providência.

No caso português, o processo de expansão do direito estatal estava ainda numa fase claramente ascensional, dando margem ao crescimento das estruturas do Estado na sua dimensão social. Seria necessário esperar vários anos para que se evidenciasse a tendência que a Europa mais desenvolvida vivia, desde a década de 1970, de retraimento do direito e de crise do Estado-Providência.

FONTES

As principais fontes documentais e arquivísticas desta investigação organizam-se nos seguintes núcleos que são brevemente descritos de seguida. No corpo do trabalho todos os documentos consultados são devidamente identificados e referenciados.

1. Legislação.
2. Arquivo da OIT no Ministério do Trabalho e Solidariedade Social.
3. Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros.
4. Arquivo da OIT em Genebra.
5. Publicações periódicas.

1. Legislação

Tendo como principal linha condutora a repercussão da actividade da OIT em Portugal, em particular a actividade normativa, e os contributos que deu para o avanço do espaço jurídico-laboral nacional, o ponto de partida deste trabalho foi identificar e caracterizar dois corpora jurídicos:

- As convenções da OIT, adoptadas entre 1919 e 1974;
- A legislação nacional que foi sendo produzida em matéria sócio-laboral a partir da institucionalização do Estado Novo, em 1933, mas indo muitas vezes antes, até ao ano de 1919, como forma de enquadrar os problemas em estudo.

Quanto às convenções internacionais, encontra-se muita informação disponível no site institucional, bem como em diversas publicações da OIT, pelo que foi fácil constituir a base de trabalho.

Já quanto à legislação nacional, foi necessário fazer a pesquisa das publicações oficiais que a contêm, o que implicou um trabalho demorado para encontrar os diplomas e para fazer a sua correspondência com o teor das convenções internacionais, em particular as que foram ratificadas por Portugal.

2. Arquivo da OIT no Ministério do Trabalho e Solidariedade Social

O arquivo da OIT no Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, que guarda toda a documentação desde 1940, é específico, versando em exclusivo o relacionamento entre Portugal e a OIT.

Consultámos as pastas referentes às convenções ratificadas, que contêm os antecedentes e processo de ratificação de cada uma das convenções, bem como os relatórios anuais e demais expediente produzido após a vinculação do Estado português. Cada uma das 21 convenções ratificadas tem duas pastas e, por vezes, mais, dependendo do volume da documentação (50 pastas).

Consultámos também as pastas relativas às convenções não ratificadas (relatórios produzidos por Portugal e, em alguns casos, correspondência da OIT), num total de três.

As observações e pedidos directos, feitos pela Comissão de Peritos ao Governo português sobre o cumprimento das obrigações assumidas, constituem outro acervo sobre o qual trabalhamos (seis pastas), bem como o que se refere às queixas apresentadas contra Portugal em matéria de liberdade sindical, e respectivas sequências, nos anos 1960 (dez pastas). A queixa do Gana tem duas pastas específicas, que também foram consultadas, para além da documentação guardada nas pastas das convenções.

Deste arquivo consultámos 71 pastas, das centenas que guarda. Aqui o trabalho foi muito facilitado pela organização, a dificuldade, mas também o desafio, foi a vastidão desta documentação, que, ao que sabemos, nunca fora utilizada em investigações académicas.

3. Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros

Neste Arquivo encontra-se toda a documentação anterior a 1940 relativa ao relacionamento com a OIT. Este arquivo é, pela sua natureza, generalista, e muito vasto, pelo que foi difícil encontrar as pastas com a documentação que nos interessava. Por outro lado, houve que solicitar a desclassificação de muitas delas, o que implicou algum tempo de espera antes da consulta ser possível. Além de muita documentação avulsa, designadamente sobre a participação portuguesa nas Conferências internacionais do trabalho, foi muito importante encontrar os relatórios oficiais produzidos até 1940 pelo Governo português, referentes ao cumprimento das obrigações assumidas perante a OIT com a ratificação das primeiras

convenções, que aconteceu ainda durante a Ditadura Militar e cuja localização era desconhecida.

Contrariamente ao que sucede no arquivo do MTSS, cuja consulta é intuitiva, no Arquivo Histórico-Diplomático é complexo aceder às pastas com informação relevante para este estudo. Assim, indicamos as 29 pastas consultadas, caracterizando brevemente o seu conteúdo:

- Pastas 635, 636, 637, 638, 639, 640 – Sociedade das Nações. Trabalho indígena. Trabalho forçado ou obrigatório.
- Pastas 641 e 642 – Sociedade das Nações. Trabalho indígena. Regulamentação de certos sistemas particulares de recrutamento de trabalhadores.
- Pastas 11, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 60-A, 61, 63, 65, 66-A, 68, 69, 70, 71 (todas do 3.º piso, A1B) – Contêm documentação vária sobre as Conferências internacionais do trabalho, desde a 1.ª sessão, de 1919, até à 24.ª sessão em 1938 e a participação portuguesa, sempre que existiu. A lógica da arrumação nem sempre é compreensível, por vezes sobrepõe-se uma disposição temática à sequência do tempo. A pasta 69 contém os relatórios oficiais do governo português relativos às convenções ratificadas cuja localização se ignorava.

4. Arquivo da OIT em Genebra

Para além dos arquivos portugueses, foi consultado o arquivo da OIT em Genebra. Aqui concentrámos a nossa consulta em 32 pastas, correspondentes a três núcleos:

- As pastas dos Directores-gerais sobre Portugal (4);
- As pastas contendo os relatórios mensais dos correspondentes em Portugal da OIT, nos períodos em que existiu tal figura (13);
- As pastas sobre Portugal relativas ao seguimento das decisões das conferências (pastas ACD, *Application of conference decisions*, que se organizam por convenção, total 15).

Além do arquivo físico da OIT, em Genebra, consultámos o arquivo *on-line* disponível no site ILO *century*, que contém a documentação digitalizada das Conferências internacionais do trabalho.

Neste arquivo existem ainda vários estudos, referenciados na bibliografia, preparados em ordem à comemoração do centenário da OIT, em 2019, assumindo que se trata de documentos provisórios ainda em processo de revisão final: Daniel Maul (University of Gießen, Germany); Sandrine Kott (Geneva University); Marianne Dahlén (Uppsala University); Kristoffel Lieten (IREWOC/IISH/University of Amsterdam); Roger Böhning; Jillian Murray (La Trobe University, Australia); Stephen Hughes (Newcastle University) & Nigel Haworth (University of Auckland, New Zealand); Anne Trebilcock; Claude Akpokavie (ILO); Oksana Wolfson (ILO), Lisa Tortell & Catarina Pimenta (DINAMIA - Centre for Socioeconomic Change, Lisbon); Andrés Marinakis (ILO).

5. Publicações periódicas

Para além dos trabalhos mencionados na Bibliografia, é importante assinalar a consulta sistemática de três publicações periódicas editadas no período histórico em análise:

- *Revue Internationale du Travail* (1921-1974);
- *Revista do Gabinete de Estudos Corporativos* (1950-1961);
- *Estudos Sociais e Corporativos* (1962-1974).

BIBLIOGRAFIA

- ABRANTES, José João (1995). *Direito do Trabalho: Ensaio*. Lisboa: Cosmos.
- ABRANTES, José João (2003). *Direito do Trabalho (relatório)*. Coimbra: Coimbra Editora.
- ABRANTES, José João (2006). “O Direito do Trabalho do Estado Novo”, *Revista de História e Teoria das Ideias*, vol. XXIII, pp. 331-339.
- AFONSO, A. Martins (s/d). *Princípios fundamentais e organização política e administrativa da nação*. Lisboa: Papelaria Fernandes.
- AKPOKAVIE, Claude (s/d). *Tripartism, social dialogue and democracy*. (http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/akpokavie.pdf - consulta em Maio de 2010).
- ALEXANDRE, Valentim (1979). *Origens do colonialismo português moderno*. Lisboa: Sá da Costa Editora.
- ALEXANDRE, Valentim (2000). *Velho Brasil, novas Áfricas, Portugal e o Império (1808-1975)*. Porto: Edições Afrontamento.
- ALÍPIO, Elsa Santos (2006). *Salazar e a Europa, História da adesão à EFTA (1956-1960)*. Lisboa: Livros Horizonte.
- AMARAL, Branca (1970). “O subsídio de férias. Os seus fundamentos e o seu regime”, *Estudos Sociais e Corporativos*, ano IX, n.º 33, pp. 63-95.
- AMARAL, Branca (1973). “Do subsídio de férias”, *Estudos Sociais e Corporativos*, II série, n.º 35, pp. 67-80.
- AMEAL, João (1932). *A Revolução da Ordem*. Lisboa: Tipografia Inglesa.
- ANDRINI, Simona & ARNAUD, André-Jean (1995). *Jean Carbonnier, Renato Treves et La sociologie du droit : archéologie d'une discipline*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

ANTUNES, José Freire (ed.) (1985). *Cartas particulares a Marcello Caetano*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

ANTUNES, José Freire (1994). *Salazar e Caetano, cartas secretas 1932-1968*. Lisboa: Difusão Cultural.

Anuário das Relações Internacionais – Janus 2008 (2008). Volume sobre o tema “O que está a mudar no trabalho humano”.

ARAÚJO, António de (2007). *A Lei de Salazar*. Coimbra: Edições Tenacitas.

ARCHER, Léonie J. (1988). *Slavery and other forms of unfree labour*. London: Routledge.

ARIÈS, Philippe (1992). *O tempo da história*. Lisboa: Relógio de água.

ARNAUD, André-Jean (1981). *Critique de la raison juridique. Où va la sociologie du droit?* Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

ARNAUD, André-Jean (1989). “Le droit : un ensemble peu convivial”. *Droit et société*, n.º 11/12, 1989, pp. 79-96.

ARNAUD, André-Jean (1992). “Droit et société: du constat à la construction d’un champ commun”, *Droit et Société*, n.º 20-21, 1992, pp. 11-35.

ARNAUD, André-Jean (dir.) (1993). *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

ARNAUD, André-Jean (2003). *Critique de la raison juridique II – gouvernant sans frontières entre mondialisation et post-mondialisation*. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

ARNAUD, André-Jean & DULCE, Maria José Farinas (1996). *Sistemas jurídicos: Elementos para un análisis sociológico*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

ARON, Raymond (1998). *Dix-huit leçons sur la société industrielle*. Paris: Gallimard.

AUBIN, Gérard & BOUVERESSE, Jacques (1995). *Introduction historique au droit du travail*. Paris: Presses Universitaires de France.

BARBIER, Jean-Claude (2008). *La longue marche vers l'Europe sociale*. Paris: Presses Universitaires de France.

BARRETO, António (1996). *A situação social em Portugal: 1960-1995*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

BARRETO, António (2000). *A situação social em Portugal II: 1960-1999*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

BARRETO, António & MÓNICA, Maria Filomena (coords.) (2000). *Dicionário de História de Portugal*. Lisboa: Figueirinhas.

BARRETO, José (1990). “Os primórdios da Intersindical sob Marcelo Caetano”, *Análise Social*, vol. XXV (105-106), pp. 57-117.

BARRETO, José (1980). “Sobre a implantação da contratação colectiva na Europa e em Portugal”, *Análise Social*, vol. XVI (64), 1980, pp. 699-711.

BENOT, Yves (2003). *La modernité de l'esclavage: essai sur la servitude au cœur du capitalisme*. Paris: Éditions la Découverte.

BERNSTEIN, Serge & MILZA, Pierre (coord.) (1997). *História do século XIX*. Mem Martins: Publicações Europa-Amércia.

BIRNBAUM, Pierre (1982). *La logique de l'État*. Paris: Fayard.

BIT (1998). *Les normes internationales du travail*. Genève: Bureau International du Travail.

BIT (2006). *As Regras do Jogo*. Lisboa: OIT – MTSS.

BIT (2008). *Application des normes internationales du travail*. Genève: Bureau International du Travail.

BIT (2008). *Document d'information sur les ratifications et les activités normatives*. Genève: Bureau International du Travail.

BLANPAIN, R. & ENGELS, C. (eds.) (2001). *Comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies*. The Hague-London-Boston: Kluwer Law International.

BLANPAIN, R. (2001). "Comparativism in labour law and industrial relations". In BLANPAIN, R. & ENGELS, C. (eds.), *Comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies*. The Hague-London-Boston: Kluwer Law International, pp. 3-24.

BLICHNER, Lars & MOLANDER, Anders (2008). "Mapping juridification", *European Law Journal*, vol. 14, n.º 1, pp. 36-54.

BÖHNING, Roger (s/d). *A brief account of the ILO and policies on international migration*. (http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/bohning.pdf – consulta em Maio de 2010).

BOIVIN, Isabelle & ODERO, Alberto (2006). "La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et les progrès des législations nationales", *Revue Internationale du Travail*, vol. 145 (3), pp. 235-249.

BOLI, John & THOMAS, George (eds.) (1999). *Constructing world culture – International nongovernmental organizations since 1875*. Stanford: Stanford University Press.

BONOLI, Giuliano; GEORGE, Vic & TAYLOR-GOODY, Peter (2000). *European Welfare Futures*. Cambridge: Polity Press.

BONVIN, Jean-Michel (1998). *L'Organisation Internationale du Travail: Étude sur une agence productrice de normes*. Paris: Presses Universitaires de France.

BOURDIEU, Pierre (1987). *Choses dites*. Paris: Les Éditions de Minuit.

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

BOURDIEU, Pierre (1993). *La misère du monde*. Paris: Seuil.

BOURDIEU, Pierre (2002). “Les conditions sociales de la circulation internationale des idées”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n.º 145, pp. 3-8.

BOURDIEU, Pierre & CHARTIER, Roger (2010). *Le sociologue et l'historien*. Marseille: Agone et Raisons d’agir.

BRAGANÇA, Nuno de (1964). “O Serviço de Emprego na política de mão-de-obra”, *Análise Social*, vol. II (6), pp. 214-236.

BRAUDEL, Fernand (1990). *História e Ciências Sociais*. Lisboa: Editorial Presença.

CABRAL, Manuel Villaverde (1976). “Sobre o fascismo e o seu advento em Portugal”, *Análise Social*, vol. XII (48), pp. 873-915.

CAETANO, Marcelo (1948). *Portugal e o Direito Colonial Internacional*. Estudos de Direito e Administração Colonial.

CAETANO, Marcelo (1957). *A Constituição de 1933 – Estudo de Direito Político*. Coimbra: Coimbra Editora.

CAETANO, Marcelo (1970). *Estado Social – discursos proferidos pelo Presidente do Conselho Marcelo Caetano*. Lisboa: Secretaria de Estado da Informação e Turismo.

CAL, Alexandre Herculano da (1955). *Legislação Corporativa, Grémios do Comércio e da Indústria e Sindicatos*. Porto: Edição do autor.

CALVINO, Ítalo (1998). *Seis propostas para o próximo milénio*. Lisboa: Editorial Teorema.

CÂMARA CORPORATIVA (1957). *Pareceres da Câmara Corporativa (VI Legislatura) – Ano 1957*. Lisboa: Assembleia Nacional, vol. I.

CANHÃO, Manuel (1946). *Humanização do Trabalho*. Lisboa: Portugália Editora.

CARBONNIER, Jean (1979). *Sociologia Jurídica*. Coimbra: Livraria Almedina.

CARBONNIER, Jean (1988). *Flexible droit*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

CARDOSO, José Luís & ROCHA, Maria Manuela (2003). “Corporativismo e Estado-Providência (1933-1962)”, *Ler História*, n.º 45, pp. 111-135.

CARDOSO, Pires (1971). *“Rerum Novarum”: 80 anos depois*. Lisboa: Livraria Apostolado da Imprensa.

CAROLO, Daniel (2006). *A reforma da Previdência Social de 1962 na institucionalização do Estado-Providência em Portugal*. Lisboa: Dissertação de mestrado apresentada no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.

Cartilha do Corporativismo (1940). Lisboa: União Nacional.

CASTEL, Robert (2009). *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris : Éditions Gallimard.

CASTELO, Cláudia (2005). *Passagens para a África portuguesa : O povoamento de Angola e Moçambique com naturais da metrópole (c. 1920-1974)*. Lisboa: Tese de doutoramento apresentada no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

CASTORIADIS, Cornelius (2002). *Sujet et vérité dans le monde social-historique*. Paris: Éditions du Seuil.

CASTRO, Ferreira de (1947). *A lã e a neve*. Lisboa : Livraria Editora Guimarães & C.^a.

CHAZEL, F. & COMMAILLE, J. (1991). *Normes juridiques et régulation sociale*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

CLAM, Jean (1997). *Droit et société chez Niklas Luhmann*. Paris: Presses Universitaires de France.

CLARK, Jon & WEDDERBURN, Lord (1987). “Juridification – a universal trend? The british experience in labour law”. In TEUBNER, Gunther (ed.), *Juridification of social spheres*. Berlin: Walter de Gruyter, pp. 163-189.

COMISSÃO GULBENKIAN sobre a reestruturação das Ciências Sociais (1996). *Para Abrir as Ciências Sociais*. Mem Martins: Publicações Europa-América.

COMMAILLE, Jacques (1994). *L'esprit sociologique des lois : Essai de sociologie politique du droit*. Paris: Presses Universitaires de France.

COMAILLE, Jacques & DURAND, Patrice (2009). “Pour une sociologie politique du droit : présentation”, *L'Année sociologique*, vol. 59, pp. 11-28.

COMMAILLE, Jacques & PERRIN, Jean François (1985). “Le modèle de Janus de la sociologie du droit”, *Droit et Société*, n.º 1, pp. 117-134.

Constituição Política da República Portuguesa – Atualizada de harmonia com a Lei n.º 2100 de 29 de Agosto de 1959 (1961). Lisboa: Assembleia Nacional – Imprensa Nacional de Lisboa.

COSTA, Hermes Augusto (2008). *Sindicalismo global ou metáfora adiada? Discursos e práticas transnacionais da CGTP e da CUT*. Porto: Edições Afrontamento.

COSTA, J. M. P. da (1958). *Capitalismo, Socialismo e Corporativismo*. Lisboa: Fundação Nacional para a Alegria no Trabalho.

CRUZ, Manuel Braga da (1978). “As origens da democracia cristã em Portugal e o salazarismo (I)”, *Análise Social*, vol. XIV (54), pp. 265-278.

CRUZ, Manuel Braga da (1980). *As Origens da Democracia Cristã e o Salazarismo*. Lisboa: Editorial Presença.

CRUZ, Manuel Braga da (1982). “O integralismo lusitano nas origens do salazarismo”, *Análise Social*, vol. XVIII (70), pp. 137-182.

CRUZ, Manuel Braga da (1982). “Notas para uma caracterização política do salazarismo”, *Análise Social*, vol. XVIII (72-73-74), pp. 773-794.

CUNHA, Silva (1953). *O sistema português de política indígena*. Coimbra: Coimbra Editora.

D'OLIVEIRA, António Correia (s/d). *O Homem e o Trabalho*. Lisboa: Ministério das Corporações e Previdência Social, Edição da Junta da Acção.

DAELE, Jasmien Van (2008). *The international Labour Organization (ILO) in past and present research*. Cambridge: Cambridge University Press.

DAHLÉN, Marianne (s/d). *The ILO and child labour*. (http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/dahlen.pdf - consulta em Maio de 2010).

DEFLEM, Mathieu (2008). *Sociology of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

DÍAS, Elías (1992) *Sociología y Filosofía del Derecho*. Madrid: Taurus Humanidades.

Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit (1993). Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

DONZELOT, Jaques (1982). “L’appréhension du temps”, *Critique*, vol. 38 (417), pp. 97-119.

DONZELOT, Jacques (2003). *L’invention du social*. Paris: Éditions du Seuil.

DUNNING, Harold (1998). “The origins of convention n. ° 87 on freedom of association and the right to organize”, *International Labour Review*, vol. 137 (2), pp. 165-187.

DUPRET, Baudouin (2006). *Droit et Sciences Sociales*. Paris: Éditions Armand Colin.

DURAN, Claude & PICHON, Alain (2003). *La puissance des normes*. Paris: L’Harmattan.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (1993). “Orçamentos e democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986”, *Análise Social*, vol. XXVIII (122), pp. 589-606.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (1999). *Les trois mondes de l’État-providence*. Paris: Presses Universitaires de France.

ESTANQUE, Elísio *et alii* (org.) (2004). *Relações laborais e sindicalismo em mudança: Portugal, Brasil e o contexto internacional*. Coimbra: Quarteto.

ESTANQUE, Elísio (2005). “Trabalho, desigualdades sociais e sindicalismo”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 71, pp. 113-140.

ESTANQUE, Elísio & FERREIRA, António Casimiro (2002). “Transformações no mundo laboral e novos desafios do sindicalismo”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 62, pp. 151-188.

EVANS, Peter B; RUESCHEMEYER, Dietrich & SKOCPOL, Theda (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

EWALD, François (1986). *L'État Providence*. Paris: Bernard Grasset.

FARIA, José Eduardo (1994). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros Editores.

FARIA, José Eduardo (1995). *Os novos desafios da Justiça do Trabalho*. São Paulo: Editora S. Paulo.

FARIA, José Eduardo (2004). *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros Editores.

FERNANDES, António Júlio de Castro (1944). *Temas Corporativos*. Lisboa: SPN.

FERNANDES, Monteiro (2006). *Direito do trabalho*. Coimbra: Almedina.

FERREIRA, António Casimiro (2005). *Trabalho Procura Justiça. Os Tribunais do Trabalho na Sociedade Portuguesa*. Coimbra: Almedina.

FERREIRA, António Casimiro (no prelo). *O trabalho e os seus direitos - Perspectivas da Sociologia do Direito do Trabalho*. Coimbra: Almedina.

FERREIRA, António Casimiro & PEDROSO, João (1998-1999). “Entre o passado e o futuro: contributos para o debate sobre a Sociologia do Direito em Portugal”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 52-53, pp. 333-361.

FERREIRA, Eduardo de Sousa (1974). *Aspectos do colonialismo português*. Lisboa: Seara Nova.

FERREIRA, Eduardo de Sousa (1977). *O Fim de uma Era - O colonialismo português em África*. Lisboa: Sá da Costa Editora.

FERREIRA, Nuno Estêvão (2009). *A Câmara Corporativa no Estado Novo: composição, funcionamento e influência*. Lisboa: Tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

FERRERA, Maurizio (1999). “A reconstrução do Estado Social na Europa Meridional”, *Análise Social*, vol. XXXIV (151-152), pp. 457-475.

FERRO, António (1934). *Salazar – Le Portugal et son Chef*. Paris: Éditions Bernard Grasset.

FLORA, Peter & HEIDENHEIMER, Arnold J. (1983). *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in América*. Bologna: Società Editrice il Mulino.

FONSECA, Carlos de (s/d). *História do movimento operário e das ideias socialistas em Portugal*. Viseu: Publicações Europa-América.

FREIRE, João (1992). *Anarquistas e operários – ideologia, ofício e práticas sociais: o anarquismo e o operariado em Portugal, 1900-1940*. Porto: Edições Afrontamento.

FREUND, Julien (1987). “Uma outra maneira de abordar as Ciências Sociais”, *Análise Social*, vol. XXIII (95), pp. 7-13.

FRIEDMAN, Laurence M. (1978). *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*. Bologna : Il Mulino.

FRIEDMAN, Laurence M. (1986). “La sociologie du droit est-elle vraiment une science?”, *Droit et Société*, n.º 2, pp. 113-125.

FRIEDMAN, Laurence M. (1987). *The legal system: A social science perspective*. New York: Russell, Sage Foundation.

GARNIER, Christine (1952). *Férias com Salazar*. Lisboa: Companhia Nacional Editora.

GARRIDO, Álvaro (2006). *Economia e Política das pescas portuguesas – Ciência, Direito e Diplomacia nas pescarias do bacalhau (1945-1974)*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

GARRIDO, Álvaro (2010). *O Estado Novo e a campanha do bacalhau*. Lisboa: Círculo de Leitores.

GARRIDO, Álvaro (2010a). “O estado novo português e a institucionalização da economia nacional corporativa”, *Estudos do século XX*, n.º 10, pp. 297-316.

GRAÇA, José Gabriel de Mariz (1961). *Guia de Legislação Corporativa e do Trabalho*. Lisboa: Centro de Estudos Sociais e Corporativos.

GUIBENTIF, Pierre (1985). “Discursos e aparelhos nas transformações políticas – O caso da Segurança Social”, *Análise Social*, vol. XXI (87-88-89), pp. 945-959.

GUIBENTIF, Pierre (1985a). “Génese da Previdência Social. Elementos sobre as origens da segurança social portuguesa e as suas ligações com o corporativismo”, *Ler História*, n.º 5, pp. 27-58.

GUIBENTIF, Pierre (1989). “Et Habermas? Le droit dans l’oeuvre de Jurgen Habermas”, *Droit et Société*, n.º 11-12, pp. 159-189.

GUIBENTIF, Pierre (2003). “The sociology of law as sub-discipline of sociology”, *Portuguese Journal of Social Sciences*, vol. 1 (3), pp. 175-184.

GUIBENTIF, Pierre (2007). “Teorias sociológicas comparadas e aplicadas: Bourdieu, Foucault, Habermas e Luhmann face ao direito”, *Cidades – Comunidades e Territórios*, n.º 14, pp. 89-104.

GURVITCH, Georges (1940). *Éléments de Sociologie Juridique*. Paris: Éditions Montaigne.

GURVITCH, Georges (1969). *Os quadros sociais do conhecimento*. Lisboa: Moraes Editores.

GURVITCH, Georges (1986). *A vocação actual da Sociologia*. Lisboa: Edições Cosmos.

HABERMAS, Jürgen (1987). “Tendências da juridicização”, *Sociologia – Problemas e práticas*, n.º 2, pp. 185-204.

HABERMAS, Jürgen (1997). *Droit et Démocratie*. Paris: Gallimard.

HEPPLE, Bob (ed.) (2007). *Social and labour rights in a global context: International and comparative perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.

HOBSBAWM, Eric (2008). *A era dos extremos*. Lisboa: Editorial Presença.

HOUTTE, Jean Van (1986). “La sociologie du droit ou les limites d’une science”, *Droit et Société*, n.º 3, pp. 217-235.

HUGHES, Stephen & HAWORTH, Nigel (s/d). *The ILO involvement in economic and social policies in the 1930s*. (http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/hughes.pdf – consulta em Maio de 2010).

HUNOUT, Patrick (1990). *Droit du Travail et Psychologie Sociale*. Paris: Méridiens Klincksieck.

ILLICH, Ivan (1981). *Le travail fantôme*. Paris: Éditions du Seuil.

INTP (1943). *Dez Anos de Política Social: 1933 – 1943*. Lisboa: Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social, Instituto Nacional do Trabalho e Previdência.

JACCARD, Pierre (s/d). *História Social do Trabalho*. Lisboa: Círculo de Leitores.

JACINTO, José Luís de Moura (2002). *O trabalho e as relações internacionais*. Lisboa: UTL - ISCSP.

JEAMMAUD, Antoine (2006). *Le droit du travail confronté à l’économie*. Paris: Éditions Dalloz.

JERÓNIMO, Miguel Bandeira (2010). *Livros Brancos, Almas Negras: A “missão civilizadora do colonialismo português (c. 1870-1930)”*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

JORION, Edmond (1967). *De la sociologie juridique*. Bruxelles: Université Libre de Bruxelles.

JUFFÉ, Michel (1980). *À corps perdu – L'accident du travail existe-t-il?* Paris: Éditions du Seuil.

KEESE, Alexander (2007). “Da abolição colonial à reinvenção pós-colonial: o trabalho forçado na África subsariana francesa (1944-1970)”. In *Trabalho forçado africano – articulações com o poder político*. Porto: Campo das Letras, pp. 283-297.

KAHN-FREUND, Otto (1974). *Il lavoro e la legge*. Milano: Giuffrè Editore.

KOTT, Sandrine (2008). “Une communauté épistémique du social? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres”, *Genèses*, vol. 71 (2), pp. 26-46.

KOTT, Sandrine (s/d). *De l'assurance à la sécurité sociale (1919-1949) - L'OIT comme acteur international*. (http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/kott.pdf – consulta em Maio de 2010).

LAÏDI, Zaki (1992). *L'ordre mondial relâché*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

LE CROM, Jean-Pierre (1995). *Syndicats Nous Voilà! Vichy et le corporatisme*. Paris: Les Éditions Ouvrières.

LE CROM, Jean-Pierre (1999). *Deux siècles de Droit du Travail*. L'histoire par les lois. Paris: Les Éditions Ouvrières.

LE CROM, Jean-Pierre (2005). *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*. Paris: Presses Universitaires de France.

LE GOFF, Jaques (1986). *Du silence à la parole. Droit du Travail – Société – État 1830-1985*. Quimper: Les Éditions Calligrammes.

LEAL, António da Silva (1998). *Temas de segurança social*. Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas.

LECHNER, Frank J. & Boli, John (eds.) (2000). *The Globalization Reader*. Oxford: Blackwell Publishers.

LEFRANC, Georges (1978). *O sindicalismo no mundo*. Mem Martins: Publicações Europa-América.

LEITÃO, Nicolau Andresen (2004). “O convidado inesperado: Portugal e a fundação da EFTA, 1956-1960”, *Análise Social*, vol. XXXIX (171), pp. 285-312.

LEITÃO, Nicolau Andresen (2007). *Estado Novo, Democracia e Europa, 1947-1986*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

LÉONARD, Yves (1998). *Salazarismo e Fascismo*. Mem Martins: Editorial Inquérito.

LEONARDI, Leonardo (1992). *Resumos de normas internacionais de trabalho*. Lisboa: CGTP - Intersindical Nacional.

LÉVI-STRAUSS, Claude (1987). *Race et histoire*. Paris: Éditions Gallimard.

LÉVY-BRUHL, Henri (1997). *Sociologia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes.

LIETEN, Kristoffel (s/d). *The ILO setting the terms of the child labour debate*. (http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/lieten.pdf - consulta em Maio de 2010).

LIMA, Adolfo (1909). *O contrato de trabalho*. Lisboa: Antiga Casa Bertrand.

LUCENA, Manuel de (1976). *A evolução do sistema corporativo português, I – O Salazarismo*. Lisboa: Editora Perspectivas e Realidades.

LUCENA, Manuel de (1976a). *A evolução do sistema corporativo português, II – O Marcelismo*. Lisboa: Editora Perspectivas e Realidades.

LUCENA, Manuel de (1978). “Sobre a evolução dos organismos da coordenação económica ligados à lavoura”, *Análise Social*, vol. XIV (56), pp. 817-862.

LUCENA, Manuel de (1980). “Sobre as Federações de Grémios da Lavoura (breve resumo sobre o que fizeram e deixaram de fazer”, *Análise Social*, vol. XVI (64), pp. 713-744.

LUCENA, Manuel de (1981). “Uma leitura americana sobre o corporativismo português”, *Análise Social*, vol. XVII, n.º 166, pp. 415-434.

LUCENA, Manuel de (1982). “Transformações do Estado Português nas suas relações com a sociedade civil”, *Análise Social*, vol. XVIII (72-73-74), pp. 897-926.

LUCENA, Manuel de (1984). “Interpretações do salazarismo: notas de leitura crítica – I”, *Análise Social*, vol. XX (83), pp. 423-451.

LUCENA, Manuel de (1985). “Neocorporativismo? - Conceito, interesses e aplicação ao caso português”, *Análise Social*, vol. XXI (87-88-89), pp. 819-865.

LUHMANN, Niklas (1983). *Sociologia do Direito* (vol. I e II). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

LUHMANN, Niklas (1989). “Le droit comme système social”, *Droit et société*, n.º 11-12, pp. 53-78.

LUHMANN, Niklas (1990). *Political Theory in the Welfare State*. Berlin-New York: Walter de Gruyter.

LUHMANN, Niklas (1990a). *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. Barcelona: Ediciones Paidós.

LUHMANN, Niklas (1995). *Social system*. Stanford: Stanford University Press.

LUHMANN, Niklas (2004). *Law as a social system*. Oxford: University Press.

LUHMANN, Niklas & RAFFAELE, de Giorgi (1992). *Teoria della Società*. Milano: Francoangeli.

MARINAKIS, Andrés (s/d). *The role of the ILO in the development of minimum wages*. (http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/marinakis.pdf - consulta em Maio de 2010).

MARQUES, João Pedro (2008). *Sá da Bandeira e o fim da escravidão*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

MARTINHO, Francisco (2002). *A Bem da Nação – O sindicalismo português entre a tradição e a modernidade*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira.

MARTINS, Fernando (1998). “*A política externa do Estado Novo, o Ultramar e a ONU: uma doutrina histórico-jurídica (1955 - 1968)*”, *Penélope*, n.º 18, pp. 189-206.

MAUL, Daniel (s/d). *The ILO involvement in decolonization and development*. (http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/maul.pdf - consulta em Maio de 2010).

MEDEIROS, Fernando (1978). *A sociedade e a economia portuguesas nas origens do salazarismo*. Lisboa: A Regra do Jogo.

MELIS, Guido & MENICONI, Antonella (2008). *Lo Stato Negli Anni Trenta, Istituzioni e regimi fascisti in Europa*. Bologna: Società Editrice il Mulino.

MELLO, Manuel José Homem de (1990). *Cartas de Salazar a Craveiro Lopes, 1951 – 1958*. Lisboa: Edições 70.

MELLO, Marcello Pereira de Melo (2005). “Sociologias do Direito: historicismo, subjetivismo e teoria sistémica”, *Revista de Sociologia e Política*, n.º 25, pp. 153-169.

MERRIEN, François-Xavier (2002). “États-providence en devenir : Une relecture critique des recherches récentes”, *Revue française de sociologie*, vol. 43 (2), pp. 211-242.

MEYER, John; BOLI, John; THOMAS, George & RAMIREZ, Francisco (2000). “World Society and the Nation-State”. In LECHNER, Frank J. & BOLI, John (eds.), *The Globalization Reader*. Oxford: Blackwell Publishers, pp. 84-92.

MIRANDA, Jorge (1982). *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora.

MIRANDA, Jorge & SILVA, Marco António Marques da Silva (2008). *Tratado Luso-Brasileiro da Dignidade Humana*. São Paulo: Quartier Latin.

MÓNICA, Maria Filomena (1987). *Almanaque de A Batalha 1926*. Lisboa: Edições Rolim.

MOREIRA, Adriano (2009). *A espuma do tempo*. Coimbra: Almedina.

MORSE, David (1968). “Le programme mondial de l’emploi”, *Revue Internationale du Travail*, vol. 97, pp. 561-569.

MOTA, Eugénio Terra da (ed.) (1949). *Os grandes problemas portugueses da actualidade*. Lisboa: Círculo de Estudos Portugueses.

MOURA, João (1986). *Economia do Trabalho: Ensaio analítico*. Lisboa: Editorial Progresso Social e Democracia.

MOZZICAFREDDO, Juan (1992). “O Estado-Providência em Portugal: estratégias contraditórias”, *Sociologia – Problemas e práticas*, n.º 12, 1992, pp. 57-89.

MOZZICAFREDDO, Juan (2000). *Estado-Providência e cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.

MURRAY, Jillian (s/d). *ILO and working conditions - An historical analysis*. (http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/murray.pdf - consulta em Maio de 2010).

MURTEIRA, Mário (1986). “Do Estado obsoleto à nação democrática (Portugal na periferia europeia na 2.ª metade do séc. XX”, *Análise Social*, vol. XXII (91), pp. 259-277.

NEWITT, Malyn (1981). *Portugal in Africa : The last hundred years*. London : C. Hurst & Co.

NOIRIEL, Gérard (1986). *Les ouvriers dans la société française*. Paris: Éditions du Seuil.

NUNES, A. Sedas (1964). “Portugal, sociedade dualista em evolução”, *Análise Social*, n.º 7-8, pp. 407-462.

O’HIGGINS, Paul (2007). “The interaction of the ILO, the Council of Europe and European Union labour standards”. In HEPPLER, Bob (ed.), *Social and labour rights in a global*

context: International and comparative perspectives. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 55-71.

OIT (1969). *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho*. Lisboa: Junta da Acção Social.

OIT (1994). *Convenções da OIT ratificadas por Portugal*. Lisboa: Ministério do Emprego e da Segurança Social.

OIT (2009). *Guia das normas internacionais do trabalho*. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.

OLIVEIRA, César (1974). *O Operariado e a República Democrática*. Lisboa: Seara Nova.

OLSZAK, Norbert (1999). *Histoire du droit du travail*. Paris: Presses Universitaires de France.

PATRIARCA, Fátima (1987). “O triângulo corporativo: Acta e encenação de um despacho salarial (1946 - 1947)”, *Análise Social*, vol. XXIII (99), pp. 905-944.

PATRIARCA, Fátima (1995). *A Questão Social no Salazarismo, 1930-1947*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.

PATRIARCA, Fátima (2000). *Sindicatos contra Salazar. - A Revolta do 18 de Janeiro de 1934*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

PEREIRA, Miriam Halpern (1999). “As origens do Estado-Providência em Portugal: as novas fronteiras entre o público e o privado”, *Ler História*, n.º 37, pp. 45-62.

PEREIRA, Miriam Halpern (2010). *O gosto pela História*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

PEREIRA, Pedro Teotónio (1937). *A batalha do futuro*. Lisboa: Livraria Clássica Editora.

PEREIRA, Pedro Teotónio (1987). *Correspondência de Pedro Teotónio Pereira para Oliveira Salazar*. Lisboa: Comissão do livro negro sobre o regime fascista, vol. I.

PEREIRA, Victor (2009). “Emigração e desenvolvimento da previdência social em Portugal”, *Análise Social*, vol. XLIV (192), pp. 471-510.

PEREIRINHA, José & CAROLO, Daniel (2009). *Construção do Estado-Providência em Portugal no período do Estado Novo (1935 - 1974): Notas sobre a evolução da despesa social*. Lisboa: ISEG – GHES.

PEREIRINHA, José A., ARCANJO, Manuela & CAROLO, Daniel (2009). *Prestações sociais no corporativismo português: A política de apoio à família no período do Estado Novo*. Lisboa: ISEG – GHES.

PESSOA, Fernando (2008). *Poesia do Eu*. Lisboa: Assírio & Alvim (edição coordenada por Richard Zenith).

PIERSON, Christofer & CASTLES, Francis G. (eds.) (2006). *The Welfare state reader*. Cambridge: Polity.

PINTO, António Costa (1990). “O salazarismo na recente investigação sobre o fascismo europeu – Velhos problemas, velhas respostas”, *Análise Social*, vol. XXV (108-109), pp. 695-713.

PINTO, António Costa (2000). “O império do professor: Salazar e a elite ministerial do Estado Novo (1933-1945)”, *Análise Social*, vol. XXXV (157), pp. 1-22.

PINTO, António Costa & MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes (orgs.) (2008). *O Corporativismo em português: Estado, política e sociedade no Salazarismo e no Vargasismo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

PINTO, João Manuel Cortez (1960). *Princípios Corporativos*. Lisboa: Fundação Nacional para a Alegria no Trabalho.

PINTO, Mário & MOURA, Carlos (1972). “Estruturas sindicais portuguesas: Contributo para o seu estudo”, *Análise Social*, vol. IX (33), pp. 140-184.

PINTO, Mário (1964). “Função e acção sindicais - Algumas considerações preliminares”, *Análise Social*, vol. II (7-8), pp. 747-779.

PINTO, Mário (1965). “Para quando o novo regime do trabalho subordinado?”, *Análise Social*, vol. III (11), pp. 357-361.

PINTO, Mário (1970). “Reestruturação sindical: Tópicos para uma questão prévia”, *Análise Social*, vol. VIII (32), pp. 716-720.

PITCHER, M. Anne (1993). *Politics in the Portuguese empire*. Oxford : Clarendon Press.

POLANYI, Karl (1996). *La grande transformation, aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris : Éditions Gallimard.

POLICARPO, João Francisco de Almeida (1966). “Algumas observações sobre a recente evolução do direito infortunístico português”, *Estudos Sociais e Corporativos*, ano V, n.º 17, pp. 13-31.

PRZEWORSKI, Adam (1996). “The role of theory in comparative politics: A symposium”, *World Politics*, 48 (1), pp. 1-49.

PUREZA, José Manuel & FERREIRA, António Casimiro (orgs.) (2001). *A teia global – movimentos sociais e instituições*. Porto: Edições Afrontamento.

RAMALHO, Vítor (1979). *Questões de Direito do Trabalho*. Lisboa: Editorial O Século.

Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência (1964). Lisboa: Ministério das Corporações e Previdência Social – Junta de Acção Social.

RESA, Josefa Dolores Ruiz (2000). *Trabajo e Franquismo*. Granada: Editorial Comares.

RESENDE, Feliciano Tomás de (1971). *Acidentes de trabalho e doenças profissionais – Legislação anotada*. Coimbra: Coimbra Editora.

REZOLA, Maria Inácia (1999). *O sindicalismo católico no Estado Novo 1931-1948*. Lisboa: Editorial Estampa.

RICOEUR, Paul (2000). *La mémoire, l’histoire, l’oubli*. Paris: Éditions du Seuil.

ROBERT, Marcel & PARMEGGIANI, Luigi (1969). “Cinquante années de collaboration internationale au service de la santé et de la sécurité des travailleurs”, *Revue Internationale du Travail*, vol. 99 (1), pp. 85-136.

RODGERS, Gerry et alii (2009). *L'OIT et la quête de justice sociale – 1919-2009*. Genève: Bureau International du Travail.

RODRIGUES, Cristina (2008). *Trabalhar em Portugal (1910-1933): Análise da legislação sobre os direitos dos trabalhadores*. Lisboa: IIEFP.

ROLLO, Maria Fernanda (1998). “Salazar e a construção europeia”, *Penélope*, n.º 18, pp. 51-76.

ROSANVALLON, Pierre (1984). *A crise do Estado-Providência*. Lisboa: Editorial Inquérito.

ROSANVALLON, Pierre (2001). *La nouvelle question sociale*. Paris: Éditions du Seuil.

ROSAS, Fernando (2001). “O Salazarismo e o homem novo: ensaio sobre o Estado Novo e a questão do totalitarismo”, *Análise Social*, vol. XXXV (157), pp. 1031-1054.

ROSAS, Fernando (2004). *Portugal Século XX (1890-1976) – Pensamento e acção política*. Lisboa: Editorial Notícias.

ROSAS, Fernando & BRITO, J. M. Brandão (1996). *Dicionário de História do Estado Novo*. Lisboa: Círculo de Leitores, 2 volumes.

ROSAS, Fernando; CARVALHO, Rita & OLIVEIRA, Pedro Aires (2002). *Daniel Barbosa, Salazar e Caetano – Correspondência política 1945-1966*. Lisboa: Círculo de Leitores.

ROSAS, Fernando & ROLLO, Maria Fernanda (2009). *História da Primeira República Portuguesa*. Lisboa: Tinta-da-China.

ROUSTANG, Guy; LAVILLE, Jean-Louis ; EME, Bernard ; MOTHE, Daniel & PERRET, Bernard (1996). *Para um novo contrato social*. Lisboa: Instituto Piaget.

- SALAZAR, Oliveira (1967). *Entrevistas 1960-1966*. Coimbra: Coimbra Editora.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1987). *Um discurso sobre as ciências*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1990). “O Estado e o Direito na transição pós-moderna: para um novo senso comum sobre o poder e o Direito”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 30, pp. 13-43.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1994). *Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002). *A crítica da razão indolente*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002a). *Towards a new legal common sense*. London: Butterworths LexisNexis.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2009). *Sociologia crítica del Derecho*. Bogotá: Editorial Trotta.
- SANTOS, Pedro Manuel (2009). “A política colonial do Estado Novo e os Aliados (1961-1968)”, *Relações Internacionais*, n.º 21, pp. 45-60.
- SCHMITTER, Philippe C. (1999). *Portugal: Do autoritarismo à democracia*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- SCHNAPPER, Dominique (2003). *Au fur et à mesure*. Paris: Éditions Odile Jacob.
- SCHNAPPER, Dominique (2010). *La démocratie providentielle*. Paris: Gallimard.
- SCHWARTZ, Richard & SKOLNICK, Jerome (eds.) (1970). *Society and the legal order*. New York London: Basic Books.
- SERRÃO, Joaquim Veríssimo (1985). *Marcello Caetano: Confidências no exílio*. Lisboa-São Paulo: Editorial Verbo.

- SERRES, Michel (1991). *Le tiers-instruit*. Paris: Éditions François Bourin.
- SILVA, A. E. Duarte (1995). “O litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)”, *Análise Social*, vol. XXX (130), pp. 5-51.
- SILVA, Pedro Adão e (2002). “O modelo de welfare da Europa do Sul: Reflexões sobre a utilidade do conceito”, *Sociologia – Problemas e práticas*, n.º 38, pp. 25-59.
- SIMITIS, Spiros (1987). “Juridification of labor relations”. In TEUBNER, Gunther (ed.), *Juridification of social spheres*. Berlin: Walter de Gruyter, pp. 113-161.
- SKOCPOL, Theda & SOMERS, Margaret (1980). “The uses of comparative history in macrosocial inquiry”, *Comparative Studies in Society and History*, vol. 22, n.º 2, pp. 174-197.
- SWEPSTON, Lee (2001). “International labour law”. In BLANPAIN, R. & ENGELS, C. (eds.), *Comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies*. The Hague-London-Boston: Kluwer Law International, pp. 135-156.
- SOUSA, Manuel Joaquim (1974). *O sindicalismo em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.
- SOUSA, R. Soeiro de, (1966). “A previdência social portuguesa: Dados e comentários”, *Análise Social*, vol. IV (15), pp. 377-410.
- SOUZA, Baltazar Rebello de (1971). *Coordenadas da política social*. Lisboa: Editora Gráfica Portuguesa.
- SOUZA, Baltazar Rebello de (1973). *Estado Social – doutrinação, acção política, participação*. Lisboa: Sociedade Gráfica do Restelo.
- STEINER, George (1992). *No Castelo do Barba Azul*. Lisboa: Relógio de Água.
- STILWELL, Peter (coord.) (1993). *Caminhos da justiça e da paz: Doutrina social da Igreja*. Lisboa: Rei dos Livros.
- SUPIOT, Alain (1994). *Critique du droit du travail*. Paris: Presses Universitaires de France.

SUPIOT, Alain (2006). *Homo Juridicus – Ensaio sobre a função antropológica do Direito*. Lisboa: Instituto Piaget.

SUPIOT, Alain (dir.) (1999). *Au-delà de l'emploi – rapport pour la Commission Européenne*. Paris: Flammarion.

TELO, António José (1977). *O Sidonismo e o movimento operário português: Luta de classes em Portugal, 1917-1919*. Lisboa: Editor José Fortunato.

TELO, António José (1994). “A obra financeira de Salazar: a “ditadura financeira” como caminho para a unidade política, 1928-1932”, *Análise Social*, vol. XXIX (128), pp. 779-800.

TELO, António José (1997). “Treze teses sobre a disfunção nacional – Portugal no sistema internacional”, *Análise Social*, vol. XXXII (142), pp. 649-683.

TEUBNER, Gunther (ed.) (1987). *Juridification of social spheres*. Berlin: Walter de Gruyter.

TEUBNER, Gunther (ed.) (1988). *Autopoietic law: A new approach to law and society*. Berlin: Walter de Gruyter.

TEUBNER, Gunther (1993). *O Direito como sistema autopoietico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

TEUBNER, Gunther & FEBBRAJO, Alberto (1992). *State, Law, and Economy as autopoietic systems*. Millano: Dtt. A. Giuffrè Editore.

TORGAL, Luís Reis (2009). *Estados Novos, Estado Novo*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

TREBILCOCK, Anne (s/d). *From social justice to decent work: an overview of the ILO's guiding ideals 1919-2008*. (http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/trebilcock.pdf – consulta em Maio de 2010).

TREVES, Renato (1978). *Introducción a la Sociología del Derecho*. Madrid: Taurus Ediciones.

ULRICH, Rui Ennes (1906). *Legislação operária portuguesa*. Coimbra: França Amado – Editor.

VALTICOS, Nicolas (1969). “Cinquante années d’activité normative de l’Organisation internationale du Travail”, *Revue Internationale du Travail*, vol. 100 (1), pp. 219-259.

VASCONCELOS, Guilherme de (1954). *A legislação do trabalho e da previdência social*. Coimbra: Livraria Gonçalves.

VÉDRINE, Hubert (2007). *Continuer L’Histoire*. Paris: Éditions Flammarion.

VELDKAMP, Gérard (1969). “Une nouvelle conception de la coopération internationale en matière de sécurité sociale”, *Revue Internationale du Travail*, vol. 100 (1), pp. 143-152.

WALLERSTEIN, Immanuel (2004). “A descoberta da economia-mundo”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 69, pp. 3-16.

WEBER, Max (1986). *Sociologie du Droit*. Paris: Presses Universitaires de France.

WEDDERBURN, Lord (2007). “Common law, labour law, global law”. In HEPPLER, Bob (ed.), *Social and labour rights in a global context: International and comparative perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 19-54.

WOLFSON, Oksana; TORTELL, Lisa & PIMENTA, Catarina (s/d). *Colonialism, forced labour and the International Labour Organization: Portugal and the first ILO Commission of Inquiry*. (http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/wolfson.pdf – consulta em Maio de 2010).

XAVIER, Bernardo da Gama Lobo (1970). *A estabilidade no direito do trabalho português*. Lisboa: Separata de “Estudos Sociais e Corporativos”.

XAVIER, Bernardo da Gama Lobo (2004). *Curso de direito do trabalho*. Lisboa: Verbo.

ZACHER, Hans (1987). “Juridification in the field of social law”. In TEUBNER, Gunther (ed.), *Juridification of social spheres*. Berlin: Walter de Gruyter, pp. 373-417.